

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 4(39)

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2013

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)29-2я43
М58

Редакційна колегія

Подолька А. М., д-р юрид. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Ігнатченко А. А., канд. техн. наук — відповідальний редактор

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Гончаренко О. М., д-р іст. наук, Піляев І. С., д-р політ. наук, Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Економічні науки

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Пила В. І., д-р екон. наук, проф., Радзівський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Шостак Л. Б., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф., Баєва О. В., д-р біол. наук, проф., Сафонова В. Є., д-р екон. наук, Хачатрян Г. Е., д-р екон. наук.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Бородин І. Л., д-р юрид. наук, проф., Гаркуша В. С., канд. юрид. наук, доцент, Демченко С. Ф., д-р юрид. наук, Джунь В. В., д-р юрид. наук, проф., Ковальська В. В., д-р юрид. наук, ст. наук. співр., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Курко М. Н., д-р юрид. наук, доцент, Мартиненко О. А., д-р юрид. наук, проф., Муравйов К. В., канд. юрид. наук, доцент, Недоха М. П., д-р філос. наук, проф., Подолька А. М., д-р юрид. наук, проф., Темченко В. І., канд. юрид. наук, доцент, Христинченко Н. П., канд. юрид. наук, Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук, проф., Ярмиш О. Н., д-р юрид. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф., Бучек А. О., д-р психол. наук, проф.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 9 від 28 жовтня 2013 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подолька (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 4 (39). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2013. — 216 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з політичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/4 від 26 травня 2010 р.) та юридичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/5 від 31 травня 2011 р.).

Міністерством освіти і науки України збірник “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних наук (за наказом МОН України від 21.11.13 № 1609).

ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2013
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2013

ЗМІСТ

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	5	Дробот В. В. Теоретичні і практичні аспекти стратегії державного управління інноваціями	53
Подолька А. М. Феномен інформаційного суспільства в контексті загальноцивілізаційного розвитку людства	5	Кирильчук Є. О. Інформаційна війна як дієвий феномен протистояння в суспільно-політичній боротьбі	58
Скрипнюк В. М. Теоретичні і практичні проблеми забезпечення народного суверенітету на сучасному етапі державотворення	9	Санченко С. П. Особливості трансформації моделей соціальної політики у сучасному світі	62
Гольцов А. Г. Імперські геополітичні системи в сучасному світі	15	Тарасов С. Ю. Політична маніпуляція як феномен у політичному аспекті	67
Медвідь Ф. М., Баран В. В., Курчина Т. О. Вибори народних депутатів України 2012 року: законодавчі інновації та електоральні феномени	22	ЮРИДИЧНІ НАУКИ	72
Мелікян С. С. Еволюція виникнення та управління державним боргом пострадянських держав	31	Біляк Ю. В. Стратегія превентивного захисту корпорації проти рейдерської атаки	72
Радзімовська С. Ф. Особливості державного управління у сфері соціального захисту населення	36	Беніцький А. С. Відповідальність за причетність до злочину й співучасть у злочині в Запорозькій Січі та на землях донських козаків	79
Савойська С. В. Засоби масової інформації і комунікації як складова процесу реалізації мовної політики в Україні	40	Бистрик Г. М. Теоретико-правові проблеми забезпечення принципу поділу влади в розвитку механізму сучасної держави	87
Бодров А. В. Неурядові організації як атрибут демократичного суспільства	45	Зарудний Є. О. До питання законодавчої конкретизації конституційного принципу народовладдя	94
Мохлат Йолчу огли Гусейнов Поняття механізму державного управління у сфері соціально-економічного і промислового розвитку	49	Омельчук В. В. Нормативно-правове забезпечення державно-церковних взаємин у Візантії за правління Юстиніана	98

Утвенко В. В. Проблеми вдосконалення законодавства у сфері самоврядування України в контексті європейської інтеграції.....	106	Мелікян С. С. Сучасний стан і тенденції утворення та обслуговування державного боргу пострадянських держав	155
Лісовська Ю. П. Правова природа інтересів громадян в інформаційній сфері.....	112	Пригунов П. Я. Формування теоретико-методологічних підходів дослідження проблем економічної безпеки суб'єктів господарської діяльності у напрямі “Національна безпека”	160
Огурицов О. П. Законодавчі заходи, спрямовані на розв'язання проблеми безгромадянства депортованих осіб та їх нащадків, які повертаються в Україну.....	117	Ігнатенко А. В. Принципи управління фінансами сучасного банку: зміст, специфіка, проблеми забезпечення	169
Соркін Б. В. Принцип законності та засоби його забезпечення в сучасній системі державного управління	124	Мураль В. Я. Забезпечення функціональної рівноваги фінансів підприємств.....	174
ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	129	Поп'юк Б. С. Оптимізація прийняття управлінських рішень діяльності промислових підприємств.....	183
Шконда В. В., Кальянов А. В. Концептуальна модель соціоекономіки у людському вимірі.....	129	Романенко А. М. Огляд основних підходів до визначення сутності спрощення процедур міжнародної торгівлі	188
Ульмер М. М. Сутність та значення касаційного провадження в адміністративному судочинстві України.....	135	Санченко С. П. Соціально-захисний контекст державної соціальної політики в умовах трансформації суспільств.....	192
Шаповалов А. В. Проблеми вдосконалення системи добору кадрів в органах прокуратури України.....	138	ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	195
Близнюк А. С. Актуальні проблеми регулювання економічних відносин в контексті забезпечення сталого економічного розвитку	143	Александров Ю. В. Проблема дитячого суїциду.....	195
Давидюк О. О. Проблемні аспекти доступності платних соціальних послуг для населення	148	Распотнюк І. В. Модель управління якістю освіти у вищому навчальному закладі.....	201
		Хращевський А. О. Взаємозалежність здібностей і потреб у розвитку теорії мотивації	206
		ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	213

УДК 347.191.11:65.012.32 (045)

Ю. В. БІЛЯК

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

СТРАТЕГІЯ ПРЕВЕНТИВНОГО ЗАХИСТУ КОРПОРАЦІЇ ПРОТИ РЕЙДЕРСЬКОЇ АТАКИ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 72—78

На сучасному етапі розвитку економіки зростає кількість операцій зі злиття і поглинання, які в корумпованих країнах з нерозвиненими ринковими відносинами часто носять кримінальний відтінок.

Рейдерством є професійна діяльність з управління корпоративними конфліктами з метою отримання можливості розпоряджатися підприємством, у тому числі його бізнесом, активами, потенціалом та ін., або з метою отримання від компанії матеріальної вигоди за позаекономічних підстав без встановлення контролю.

Під внутрішнім конфліктом розуміється конфлікт:

- між акціонерами (групами акціонерів);
- між новим власником і персоналом;
- між менеджментом і персоналом, у середині менеджменту;
- між власниками і менеджментом;
- інші конфлікти, в тому числі конфлікти щодо до власності;
- викликані відчуженням акцій (часток) і т. д.

Щодо внутрішніх корпоративних конфліктів, у проведеному дослідженні автора цікавлять ті, чий генезис впливає з визначення можливостей:

1) по-перше, управляти компанією;

2) по-друге, розпоряджатися її активами, а також ті можливості, які можуть спонукати учасника конфлікту на корпоративний шантаж.

Самі рейдери вважають свою діяльність корисною для економіки, оскільки “чистка” слабких підприємств на законних підставах підвищує ефективність бізнесу. Скупка великих пакетів акцій неефективних компаній слугує тому, щоб повалити топ-менеджмент, скоротити непродуктивні витрати, продати зайві підрозділи і, в підсумку, підняти ціни на акції.

Система захисту має будуватися таким чином, щоб знизити ризик захоплення найціннішого об’єкта на підприємстві.

Власне, рейдерство як недружнє корпоративне захоплення з’явилося одночасно з акціями, які дали можливість поглинання компанії проти волі керівництва.

У 2012 р. в публічних корпоративних конфліктах брали участь понад сто великих компаній з багатомільярдними активами. Тільки у Москві зафіксовано 117 сило-

вих захоплень і ворожих поглинань бізнесу. За оцінками депутата Держдуми, адвоката П. Астахова, за рік у Росії відбувається близько 10 тис. рейдерських захоплень [1]. Є класичний приклад захоплення відомого на всю Російську Федерацію підмосковного клубу “Водник” і його школи олімпійського резерву. Більше трьох років тому М. Панкін, генеральний директор і власник 75-процентної частки клубу, раптом дізнається від громадянина, який з’явився в його кабінеті, що він вже і не власник, і не генеральний директор. Районний суддя Негода в Краснодарському краї виключив його зі складу учасників товариства “як особу, яка заважає його розвитку”. Колишній директор клубу подав позов про виключення не тільки Панкіна, а й А. Рамазанова, який не має до клубу жодного відношення. А. Рамазанов — житель півдня. У таких випадках рейдери використовують ангажований суд. Цей суд встановив непричетність А. Рамазанова і в позові до нього відмовив, але при цьому виключив з ТОВ власника кваліфікованого контрольного пакета. І рішення було винесено миттєво. Звісно, південний суд не повинен був розглядати цю справу. Існують же правила “територіальної підсудності”. Крім того, суддя, “забувши” повідомити про засідання М. Панкіна, спрямував рішення до негайного виконання. Інакше кажучи, позбавив відповідача навіть шансу на судовий захист у касаційній інстанції. Усі рішення судді давно скасовані, а він спокійнісінько продовжує судити. І такі історії не рідкість [2].

Рейдерство в Україні стало однією з найактуальніших проблем для бізнесу. Рейдери в нашій країні асоціюються з бандитами і корупцією. Кількість рейдерських захоплень зростає з кожним роком [3; 4].

Отже, що є причиною рейдерства, чому воно виникає, яка його природа і чи існують методи захисту бізнесу в українських реаліях. Спочатку проаналізуємо активність рейдерства в Україні, розкриємо сутність рейдерства в українських реаліях, дослідимо основні цілі рейдерів і спрогнозуємо наслідки рейдерських атак. Також нашим завданням є спроба систематизувати найпошире-

ніші звернення з приводу фактів рейдерства та запропонувати превентивні заходи щодо захисту підприємства, оскільки у разі рейдерських атак час і підготовленість мають першочергове значення.

Українське рейдерство — це, в основному, корупційний перерозподіл власності, а не процес економічної оптимізації [5]. Якщо проаналізувати всі відомі звернення з приводу фактів рейдерства, то їх можна звести в шість груп.

1. Хтось з акціонерів (учасників) формує навколо себе групу (міноритаріїв, як правило), яка має на меті зміну керівника. У цих випадках переходу акцій (часток) з рук у руки немає, а якщо і є, то він не носить принципового характеру.

2. Відбувається скупка акцій (перехід часток). Здавалося б, звичайна практика, але мажоритарії починають бити на спалю, оскільки усвідомлюють, що їхнє підприємство не являє інтересу для фінансових вкладень. При цьому вони розуміють, що саме підприємство не являє інтересу, оскільки, участь у ньому міноритаріїв номінальна, їхні інтереси просто ігноруються.

3. Зобов’язання підприємства (у тому числі й абсолютно між собою не пов’язані), дані різним організаціям, опиняються в одних руках. Ця ситуація найчастіше супроводжується висуванням позовів (у тому числі заяви про банкрутство) або їхньою загрозою.

4. Починаються слабомотивовані перевірки услякого роду контролюючих органів — СЕС, пожежників, податкової інспекції та ін. При цьому поведінка і демонстрований інтерес перевіряючих дає підставу вважати, що їхня мета виходить за рамки звичайної перевірки.

5. Акціонер (учасник) або їх група демонструє конфліктну поведінку, завалює компанію скаргами і заявами, звертається в різні державні органи, у тому числі і до суду. Найчастіше таку поведінку демонструє новий акціонер (учасник), але часто трапляються випадки, коли це робить хтось за дорученням старого акціонера.

6. З’являється судовий пристав з виконавчим листом за результатами процесу, про

наявність якої компанія не була оповіщена. Тут важливо зазначити таке. Як не дивно, не рідко трапляються випадки, коли керівництво компанії ігнорує судові повідомлення,

вважаючи, наприклад, доводи позивачів надуманими. Так от, подібна поведінка украй ускладнює відновлення порушеного права.

Розглянемо основні цілі рейдера (табл. 1).

Основні цілі рейдера

Таблиця 1

Ціль рейдера	Пояснення
Спроба досягти класичної синергії. (Синергія — це істотне збільшення ефективності компанії, що утворилася після злиття різних компаній, порівняно з сумарною ефективністю її частин до об'єднання)	Досягнення синергії планується тоді, коли рейдер вважає, що бізнес ефективний, але ефективність його після приєднання до іншої компанії значно зросте
Спроба досягти, якщо так можна висловитися, антисинергії — компанія розбивається на частини і розпродается, причому сумарна ефективність частин буде більш ефективною від первісної компанії	Дроблення компанії на частини планується тоді, коли рейдер вважає, що з'єднання різних видів діяльності під одним дахом зменшує ефективність кожного з бізнесів
Спроба управління бізнесом з його розвитком	Управління бізнесом планується тоді, коли загарбник вважає, що, по-перше, бізнес перспективний, по-друге, управляється неефективно, по-третє, вкладення у придбання впливу окупляться сторицею з підвищенням капіталізації компанії
Спроба реалізації активів (як правило, з супутньою ліквідацією компанії, формальної або фактичної — неважливо)	Реалізація активів планується тільки тоді, коли їхня цінність незрівнянно більша цінності самого бізнесу. Від таких дій безпосередньо вииграє тільки загарбник. Але не можна не враховувати того, що особи, відсторонені від управління, позбавляються свого бізнесу, але отримують (при білому рейдерстві) більш-менш адекватне відшкодування. Вииграє і покупець активів, а через нього опосередковано споживач і суспільство загалом. В однозначному програші — персонал, зайнятий в основній діяльності
Спроба ліквідації компанії як самостійна дія	Встановлення контролю з метою ліквідації компанії — дія достатньо екзотична. Справді, робити подібне має сенс лише під час зменшення конкуренції. Однак конкурентів можна умовно поділити на дві групи — відповідно до якості та кількості продукції та ін. Для встановлення контролю над такими конкурентами, потрібно витратити ресурси, щоб перемога була пірровою. Інші ж, що займають незначну частку ринку, зовсім не конкуренти

Організувати дієвий захист бізнесу вже під час рейдерської атаки складно, а іноді просто неможливо з різних об'єктивних причин. І при цьому доводиться нести витрати в розмірах, що не порівнюються витратами на профілактичні заходи.

Зазвичай рейдери атакують підприємство-мішень, якщо запланований ними прибуток від такого заходу не менше 200 %. При цьому за умови підготовленої атаки прибуток, отриманий рейдерами в результаті нападу, іноді досягає 500–1000 %. З такої практики на-

прошується цілком логічний висновок, що на безпеці бізнесу економити не можна. Кажуть, що скупий платить двічі. У цьому ж випадку скупий розплачується всім, що було зароблено ним за допомогою витрачених сил, нервів і фінансових коштів. Потрібно вибудувати систему захисту заздалегідь [6].

Удосконалення корпоративного законодавства, реформування судової та правоохоронної систем, юридичне визначення поняття “рейдерство” — це необхідні, але недостатні методи боротьби з недружніми поглинаннями.

Превентивні методи захисту підприємства можна розробити і впровадити як за допомогою своїх внутрішніх співробітників, так і за допомогою залучення зовнішніх консультантів (табл. 2).

Якщо протиправне захоплення щодо компанії вже розпочато, то захист включає в себе комплекс заходів, що враховують конкрет-

ні обставини справи, особливості бізнес-процесів, структуру управління і т. д.

Це може бути ініціювання та супровід судових процесів, правовий захист як самої компанії, так і її посадових осіб. Дуже важливий грамотний і професійний захист власників і керівництва компанії у кримінальному процесі.

Враховуючи постійні зміни законодавства і появу все нових “креативних” методів загартників, антирейдерські заходи не можуть бути однотипними для всіх випадків.

Викорінити рейдерство, що ґрунтується на порушенні законів (з підрубкою документів, погрозами, судовим і чиновницьким свавіллям) — ось основне завдання. Викорінити це можна відсотків на 90 (як мінімум!), якщо притягати до відповідальності чиновників / суддів / силовиків, які беруть участь у подібних процесах.

Таблиця 2

Превентивні методи захисту від рейдерських атак

ЗАХОДИ, ЯКІ ДОПОМОЖУТЬ ЗАХИСТИТИСЯ ВІД РЕЙДЕРСЬКИХ АТАК	
1	2
Створення прозорої та зрозумілої системи корпоративного управління	У статуті компанії та інших її локальних документах потрібно закріпити ефективний механізм контролю над здійсненням менеджерами операцій з відчуження активів компанії, розпорядженням великими сумами, залученням істотних позик і кредитів, оформленням поручительств за третіх осіб
Створення та впровадження якісних установчих та внутрішніх документів підприємства	Статут і внутрішні положення підприємства повинні повною мірою відповідати вимогам чинного законодавства України, а також регламентувати чіткий порядок прийняття рішень органами управління товариства
Активна робота з акціонерами та / або учасниками товариства	Акціонери та учасники товариства повинні регулярно отримувати прибуток від корпоративних прав, якими вони володіють. Якщо вони відчувають віддачу від підприємства, корпоративними правами якого вони володіють, вони ніколи не зроблять дій, які б змогли нашкодити підприємству і його інтересам. Будь-які непорозуміння або ж корпоративні конфлікти необхідно намагатися вирішити блискавично
Систематичний контроль кредиторської заборгованості	Підприємство має систематично контролювати стан і структуру кредиторської заборгованості та за необхідності її реструктуризувати

1	2
Контроль заборгованості компанії	У всіх договорах, які укладаються компанією і за якими компанія виступає боржником, передбачити умову, що відступлення права вимоги до компанії за договором може бути здійснене тільки за згодою боржника. Це допоможе запобігти неконтрольованій скупці боргів компанії
Розробка схеми захисту активів	Підприємство повинно мати схему захисту / виведення своїх активів у разі екстреної необхідності
Виведення управління активами компанії в іноземні юрисдикції	У разі використання кількох адрес, ефективний контроль отримання вхідної кореспонденції за всіма адресами
Продуктивна робота зі зберігачем акцій	Підприємство має тісно і безперервно працювати зі зберігачем акцій, щоб у разі необхідності отримувати оперативну інформацію від нього про зовнішні загрози
Аналіз ситуації над операціями з цінними паперами компанії	Доступ до реєстру власників цінних паперів акціонерних товариств — це дуже сильний козир у руках рейдерів, з якого зазвичай починається побудова багатьох схем недружного поглинання. Під час укладення договору з реєстратором краще вибирати великі компанії або банки з гарною репутацією, які діють на відповідному ринку тривалий час
Прозорість власності і адекватна капіталізація компанії	Придбання та відчуження активів компанії необхідно здійснювати з повним дотриманням законодавства. Усі розрахунки бажано проводити офіційно, із зазначенням у договорах реальних сум
Систематичний контроль судових процесів	Керівники підприємства повинні систематично стежити за станами судових процесів, в яких підприємство є стороною у справі, а також системно проводити моніторинг бази Єдиного державного реєстру судових рішень на предмет наявності рішень, постанов, ухвал суду, про які підприємство не могло знати
Дія в компанії “Положення про комерційну таємницю і конфіденційну інформацію”	Наявність механізмів відповідальності за несанкціоноване розголошення третім особам певної інформації тих відповідальних співробітників, які мають до неї доступ
Створення умов мотивації для менеджменту і виховання корпоративного духу компанії	Колектив підприємства, у тому числі менеджмент, повинен відчувати мотивацію за виконану роботу, а також згуртуватися через виховання корпоративного духу компанії. Кожний співробітник і менеджер компанії повинен дорожити інтересами своєї компанії

1	2
Запасний пакет оригіналів або нотаріальних копій установчих документів, важливих протоколів загальних зборів та рішень керівних органів компанії, зразків підписів власників і менеджменту, відбитків печаток, правовстановлюючих документів на активи слід зберігати поза офісом компанії, у важкодоступному місці, наприклад, у адвокатів або в банківській комірці	Життєво важливі документи підприємства, такі як статут, внутрішні положення підприємства, договори, контракти, повинні зберігатися на підприємстві з обмеженням доступу до них і надаватися тільки в разі необхідності або ж на законну вимогу третіх осіб
Ефективна, а не формальна охорона активів	Контроль доступу в офіс компанії, її склади і виробництво
Регулярна перевірка стану документів про реєстрацію, підтримка зв'язку з місцевими реєструючими органами	Керівнику або власнику господарського товариства необхідно налагодити відносини з державним реєстратором на випадок, якщо державному реєстратору будуть надані на реєстрацію документи, пов'язані зі зміною складу учасників товариства, зміною голови правління, директора або іншого виконавчого органу господарського товариства, то державний реєстратор просто проінформує суспільство про це, наприклад, по телефону, що, у свою чергу, може запобігти незаконним діям з боку рейдерів

Отже, не завжди рейдери справді хочуть захопити підприємство-жертву. Що далі робити з цим господарством, бізнесом? Краще отримати “відступні” і йти грабувати далі — такий розвиток подій ними теж розглядається. Головна порада — треба неупинно стежити за своїм бізнесом, за кредиторською та дебіторською заборгованістю, за міноритаріями, за своїм майном.

З рейдерами боротися можна і потрібно. Насамперед на загальнодержавному рівні необхідно прийняти спеціальне законодавство. Є дуже успішний прецедент у Великобританії, де після затвердження такого закону явище рейдерства зійшло нанівець вельми швидко. Правда, для цього потрібно, щоб і виконавська дисципліна була в нашій країні на такому самому високому рівні, як на Заході. Технологій для захисту від поглинань багато. Це і юридичні моменти, і, великою мірою, піар. Але важливо не тільки сформулювати якусь загальну нормативно-правову базу, а й на рівні конкретного бізнесу вибудувати стратегію захисту від можливих спроб рейдерства. І головне — захищатися

від недружніх сторонніх дій треба не тоді, коли компанію вже почали поглинати, а до цього — замислюватися про оборону треба до початку війни.

Нині Верховна Рада України працює над рядом законопроектів, які можуть допомогти у протистоянні незаконним поглинанням. Як приклад, можна навести проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо корпоративних конфліктів) (№ 2431), винесений на розгляд парламенту народними депутатами П. О. Порошенком, В. П. Цушко, С. П. Ключевим. Цим проектом, який було схвалено в першому читанні, мають бути внесені зміни до Господарського процесуального кодексу України та до Закону України “Про приватизацію державного майна”.

Унеможливити використання для захоплення підприємств такого інструменту, як розпилення позовів, може частково зменшити кількість рейдерських атак.

Проте захист від одного способу нападу не може бути панацеєю, адже рейдер відразу ж придумав інший. Необхідний комплексний

підхід, який би охопив зміни в нормативно-правових документах, якими зараз так успішно користуються рейдери (ЦПК, ГПК, корпоративне законодавство), в симбіозі з розкорумпуванням державних контролюючих органів та судової гілки влади. Разом з тим, необхідно ретельно проаналізувати всі можливі негативні наслідки кожного з цих документів, аби державний механізм не запрацював проти підприємця.



Література

1. Антикоррупционная политика Самарской области. Как защититься от рейдерства? — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://samaraanticorr.ru/~anticorr/main/propaganda/mass_media/4154/
2. Как уберечься от рейдеров. — ИА “Альянс Медиа” по материалам газеты “Московский комсомолец”. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://spb-mb.ru/?page=152>
3. Рейдерські захоплення в Україні б'ють рекорди // Кореспондент.net, 16 березня 2009. — [Електронний

ресурс]. — Режим доступа: <http://news.bigmir.net/business/115759>

4. У Криму рейдери намагалися захопити “Будинок творчості письменників імені Чехова”. — [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://dt.ua/UKRAINE/u-krimu-reyderi-namagalisyazahopiti-budinok-tvorchosti-pismennikov-imeni-chehova.html>

5. Если недружественное поглощение может произойти, оно рано или поздно обязательно произойдет. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // http://ceoclub.com.ua/category_73/item_9.html

6. Игнатовский С. Успех зависит от прозрачности бизнеса. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.yur-gazeta.com/ru/article/742/>

7. Селиванова И. Правовые аспекты поглощения компаний в Украине // Юрид. радник. — 2006. — № 3 (11). — С. 35—38.

8. Челембій Ю. Недосконалість українського законодавства є живильним ґрунтом для українських рейдерів // Вісн. Укр. спілки промисловців та підприємців. — 2007. — № 4. — С. 24.

9. Шемчук В. Рейдерство та корупція // Вісн. прокуратури. — 2006. — № 11 (65). — С. 13—18.

10. Гуророва Н. Щодо встановлення кримінальної відповідальності за рейдерство // Юрид. радник. — 2007. — № 2 (16). — С. 6—9.

Аналіз діяльності, визначення цілей, масштабів та реалій рейдерської активності в Україні дало можливість спрогнозувати і узагальнити наслідки рейдерських атак для підприємства. Систематизовано найпоширеніші звернення з приводу фактів рейдерства та запропоновано превентивні заходи щодо захисту підприємства, зважаючи на першочергове значення часового фактора і підготовленості до рейдерських атак.

Анализ деятельности, определение целей, масштабов и реалій рейдерской активности в Украине позволили спрогнозировать и обобщить последствия рейдерских атак для предприятия. Систематизированы распространенные обращения по фактам рейдерства и предложены превентивные меры по защите предприятия, учитывая первостепенное значение временного фактора и подготовленности к рейдерским атакам.

Analysis of activity, defining objectives, scope and conditions of raiding activity in Ukraine and generalize it possible to predict the effects of raider attacks for the enterprise. Systematized the most common applications concerning the facts of raiding and proposed preventive measures to protect the company, given the paramount factor in the time and readiness to raider attacks.

Надійшла 20 травня 2013 р.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРИЧЕТНІСТЬ ДО ЗЛОЧИНУ Й СПІВУЧАСТЬ У ЗЛОЧИНІ В ЗАПОРОЗЬКІЙ СІЧІ ТА НА ЗЕМЛЯХ ДОНСЬКИХ КОЗАКІВ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 79–86

Дослідження спрямоване на визначення особливостей розвитку кримінального права на землях Запорозької Січі та донських козаків, а також встановлення кримінально-правових заходів козацької старшини щодо причетних до злочину осіб та співучасників злочину.

У Запорозькій Січі та на землях донських козаків протягом XVI–XVIII ст. не було писаного права. Правосуддя серед запорозьких і донських козаків здійснювалося на підставі звичаєвого права. Козацька старшина була самостійна у прийнятті рішення про застосування до членів козацької громади відповідного покарання за злочин. Уряди Речі Посполитої та Московської держави не втручались у відправлення правосуддя на Січі й Дону. Законодавство цих держав у вищезазначений період не поширювалося на землях запорозьких і донських козаків. Законодавство Російської імперії почало проникати на землі донських козаків тільки з кінця XVIII ст. Управління та правосуддя Запорозької Січі до останніх днів свого існування здійснювалося на підставі “військових звичаїв”.

Питання розвитку права на землях Запорозької Січі та донських козаків було предметом дослідження В. Б. Броневського, М. Ф. Владимирського-Буданова, О. Ф. Кістяковського, Д. І. Любченко, Г. Г. Небрятенко, С. В. Рогової, Д. І. Яворницького та ін. учених. Між тим, аналізу правових документів, які містили свідчення про здійснення правосуддя щодо приховувачів злочинців, осіб, які придбавали або збували вкрадене, а також осіб, які скоювали злочин у складі злочинних угруповань, не проводилося.

Розглянемо особливості розвитку кримінального права на землях Запорозької Січі і донських козаків та встановлення кримінально-правових заходів козацької старшини щодо причетних до злочину осіб і співучасників злочину.

У Запорозькій Січі суддями була військова старшина, яка провадила правосуддя в паланках, а також у самій Запорозькій Січі. Кошовий отаман мав найвищу судову владу в Запорозжжі. До нього зверталися козаки в разі, якщо були незадоволені рішенням запорозької старшини паланки або куреня.

Г. Ф. Міллер, який вивчав устрій і побут запорозьких козаків у другій половині XVIII ст., зазначав, що серед запорожців було заведено не мати писаних законів, “коих имеют и не желают, опасаясь умаления их вольностям, и словом лишение всех Гражданских порядков, кроме одного безпрекословного послушания вушним, особливо же их Атаману Кошевому” [8, 39]. На думку Д. І. Яворницького, запорожці не визнавали законів, що застосовувалися в Гетьманщині, “як не згідних з духом малоросійського народу, й замінили писані польські закони (Д. І. Яворницький під польськими законами мав на увазі Литовський Статут та німецьке магдебурзьке право — прим. Авт.) здоровим розсудом і введеними звичаями” [17, 188].

Так, наприклад, в ордері кошовому отаману Запорозької Січі, надісланому 2 липня 1768 р. київським генерал-губернатором Федором Воейковим, говориться: "...чтоб никто из подчиненнаго вам войска Запорожскаго козаков, от своих мест отнюдь отлучаться и к сей шайке пристать не осмелился, под опасением жесточайшаго по обыкновениям войска Запорожскаго права наказания" [16, 198]. Під "обыкновениями" в Запорозькій Січі розумілося звичаєве право, яке застосовувалося до злочинців.

У Запорозькій Січі основними видами злочинів були злочини проти особи та проти власності. Якщо злочин мав майновий характер, то до винного застосовувалися штрафні санкції, якщо було скоєно вбивство, то злочинця зазвичай позбавляли життя.

Причетних до злочину осіб запорозькі козаки карали так само, як і основних злочинців. Як писав Жан-Бенуа Шерер (Йоганн Бенедикт), у Запорозькій Січі "переховувача або скупника краденого карали так само, як злодія" [16, 181]. Н. Марковін також відзначав у своїх працях, що в Запорозжжі "той, хто бере участь у крадіжці, і той, хто зберігає вкрадене, зазнають однакової долі зі злодієм" [7, 21]. Оскільки запорозькі козаки до викрадачів застосовували тілесні покарання, то й особи, які переховували таких злочинців, а також збувальники краденого піддавалися таким самим видам покарання. Д. І. Яворницький наводить приклад покарання запорозькими козаками осіб, причетних до викрадення: "...до ганебного стовпа та київ засуджувались особи, які вчинили крадіжку або сховали вкрадені речі..." [17, 192].

Вважаємо, що відносно переховувачів злочинців, які скоювали умисне вбивство, зраду або інший тяжкий злочин, у Запорозькій Січі застосовувалося найсуворіше покарання — позбавлення життя.

У 1775 р. Запорозьку Січ було ліквідовано, а її землі й населені пункти ввійшли до складу Новоросійського краю. Правосуддя у Новоросії здійснювалося відповідно до російського законодавства. Частина запорозьких козаків після ліквідації Запорозь-

кої Січі покинула межі Російської імперії, перебравшись до Туреччини. У 80-ті рр. XVIII ст. запорозжці поселились у гирлі Дунаю, утворивши Задунайську Січ, яка проіснувала майже півстоліття. Внутрішній устрій Задунайської Січі був багато в чому схожий на устрій у Запорозькій Січі. Задунайська Січ розташовувалася на території Буджакського санджака Силістрійської провінції (вілаєту) Османської імперії й перебувала у підпорядкуванні турецького паші. Керував Січчю кошовий отаман, якого обирала козацька старшина. Правосуддя у Задунайській Січі здійснювалося, напевно, за козацькими "обыкновениями", тобто за тими самими звичаями, що були в Запорозжжі. Найвища судова влада зосереджувалася у руках кошового отамана.

На території Луганської та Донецької областей України проживали громади донських козаків. Після утворення у 1919 р. Донецької губернії УСРР до її складу ввійшла більша частина населених пунктів Донецького, Черкаського, 1-го Донського і Таганрозького (до 1887 р. — Міуський) округів Облесті Війська Донського. Серед них були Каменська, Луганська, Гундоровська, Калитвенська, Усть-Белокалитвенська, Глибокинська станиці, а також міста Таганрог, Олександрівськ-Грушевський (з 1921 р. — місто Шахти) та ін. Ці населені пункти входили до Луганського, Таганрозького й Шахтинського округів Донецької губернії УСРР. У жовтні 1924 р. більша частина населених пунктів Таганрозького й Шахтинського округів увійшли до складу Південно-Східної області (з 16 жовтня 1924 р. — Північнокавказький край) РСФРР. Решту населених пунктів цих округів було включено до складу Луганського й Сталінського округів Донецької губернії УСРР.

Донські козаки на землях нинішньої Луганської та Донецької області України почали з'являтися з кінця XVI ст. Це були вихідці з Московської держави та Речі Посполитої, переважно збігли селяни, солдати, розкольники та ін. Великі поселення донських козаків були по ріці Сіверський Донець і її притоках Айдару, Деркулу, Євсугу, Ковсугу та

ін. Внутрішній устрій донських козаків відзначався самобутнім характером, схожим на устрій запорозьких козаків, і аж до початку XVIII ст. він був відносно самостійним. Донський отаман разом зі старшиною мали всю повноту влади над козаками.

З кінця XVII ст. Московська держава намагалася вибудувати відносини з донськими козаками, яких вона розглядала як колишніх своїх підданих, які покинули межі вітчизни з різних причин, таких як скоєння злочину, втеча від кріпосної залежності або від військової служби тощо. Повернути втікачів московський уряд не мав можливості через віддаленість своїх кордонів від донських поселень, що розташовувалися не тільки уздовж берегів Дону, а й також і найближчих річок, таких як Сіверський Донець, Хопер, Ведмедиця та ін. Московський уряд завжди прагнув обмежити доступ російського населення у донські землі. На Дон могли йти тільки вільні люди, а інших воеводи прикордонних міст повинні були не випускати за межі держави і повертати на колишні місця. На кордоні з землями донських козаків установлювались урядові застави для затримки втікачів. Донські козаки часто надавали допомогу росіянам, які бажали втекти на Дон. Так, наприклад, у відписці від 28 грудня 1645 р. воронезький воевода А. В. Бутурлін просить царя дати указ про те, що робити з козаками, які їхали з Москви на Дон: "...А с Москвы, государь, ан с собою привезли многих беглых ребят, и тех ребят мне, холопу твоему, не объявляли, держали у себя в хороньбе" [13, 464–465].

Московська держава щодо донських козаків прийняла політику співробітництва і залучення їх до вартової та військової служби. Вона була зацікавлена в існуванні донських громад, оскільки вони ставали живою перешкодою від кочівників, які розоряли прикордонні міста, а нерідко проникали всередину країни. Московський уряд задобрював донську старшину, у Москві представники донського посольства отримували щедрі винагороди, а у столицю донських козаків щороку надсилалося жалування та хлібні запаси, а у воєнний час — порох, свинець і зброя.

Велику загрозу від окремих груп донських козаків Московська держава відчувала на торгових шляхах, де чинилися постійні грабіжницькі та розбійні напади на проїжджих російських та іноземних купців, послів, чиновників й інших людей незалежно від їхньої релігійної та національної належності. Інколи розбійники становили загрозу для населених пунктів, які за слабкої охорони зазнавали спустошень. У мирний період через нескінченні грабежі та розбої торгівля між Московською державою і сусідами інколи тимчасово припинялася. У московських документах XVII ст., адресованих донській старшині, таких козаків іменували "зłodійськими", аби вирізнити їх із маси донських козаків, які несли вартову службу або брали участь у воєнних кампаніях, які вела Московська держава.

Московський уряд уживав заходів із протидії злочинам, які скоювали "зłodійські" козаки на кордонах. Через віддаленість козачих містечок від кордонів Московської держави протягом XVI–XVII ст. такі заходи мали м'який характер. Усвідомлюючи, що силовим способом не вдасться знищити розбійні загани козаків, які переховувалися у безкраїх степах Дикого поля, московський уряд намагається використовувати для цього донську старшину. У грамотах донським отаманам і козакам містилися вмовляння не чинити нападів на торгові каравани, іноземні посольства, не розоряти в мирний час кочовища калмиків, кримських і ногайських татар. У міру посилення свого впливу на донські справи тон московського уряду поступово змінюється. У грамотах другої половини XVII ст. вже були вимоги московської влади здійснити розправу зі "зłodійськими" козаками за своїм звичаєм. Наприклад, у царській грамоті від 4 червня 1659 р. було зазначено: "...а те воровские казаки обявятца у вас на Дону где в Нижних и в Верхних юртах, и вы б тем || воровским казакам [у вас] как обявятца, велели учинить им [смертное] по своему войсковому праву смертную казнь, чтоб, на то смотря иным так не повадно было воровать и наших, великого государя, русских всяких людей грабить и до смерти побивать" [14, 481–482].

У деяких випадках московський уряд тимчасово припиняв поставки жалування та хлібних запасів донським козакам. Тому донська старшина намагалася не дратувати московський уряд. Іноді вона карала активних учасників і керівників розбійних загонів.

Слід зазначити, що багато загонів донських козаків, які промишляли розбоями, не підпорядковувалося донській старшині та військовому кругу. Відомо безліч епізодів, коли розбійні загони козаків нападали на донські містечка і розоряли їх. Особливо страждали населені пункти, де основна частина чоловіків перебувала у воєнних походах і не могла захистити свої житла. Тому донська старшина була зацікавлена у знищенні таких “зłodийських” козаків, які становили загрозу безпеці населення донських громад, і вершило щодо них самостійне правосуддя. Про такі факти донські отамани повідомляли московський уряд. Наприклад, у військовій відписці донського отамана Л. Фролова від 14 квітня 1660 р. про піймання козаків, що крали, зазначалося: “И мы государь, их спрашивали в кругу о том их воровстве, ...мы тех воровских забротчиков, Ваську и Петруньку за такое их воровство повесили...” [14, 657–658].

Найбільшу активність “зłodийські” козаки вивляли у період повстання С. Разіна в 1670–1671 рр. С. Разін відкрито не визнавав над собою влади донських отаманів Черкаського містечка й активно залучав до своїх загонів козаків, які бажали брати участь у його грабінницьких походах. Загони разінських козаків проникали в донецькі козацькі містечка по Сіверському Донцю та його притоках, а також у Слобідську Україну та Гетьманщину, де нападали на місцеве населення. Після придушення разінського повстання окремі загони “зłodийських” козаків продовжували діяти на землях донських козаків, Слобідській Україні та Гетьманщині. У царській грамоті від 8 жовтня 1673 р. донському отаману вказувалося: “... в степи, на реке Донец, объявилось великое воровство, а ворует прежних воров Стенькина собрания Разина казак Миуской, да с ним тогож воровскаго собрания многие люди, человек с 200 и боль-

ше, и проезд от них нашим, ... людем становится труден, ... и вы б атаманы и казаки и все войско Донское... учинили о тех ворех всякой промысел сопча, ... чтоб тех воров переимать и пристанища их разорить” [6, 427]. 14 жовтня 1673 р. про цих розбійників до Посольського приказу повідомляли московські чиновники, що поверталися з Дону: “На Северском Донце объявилось воровство... А грабятъ де те воры на Донце торговых людей, которые ходят на Дон с товарами, с Белгорода, с Оскола, с Маяк и иных украинских городов” [6, 427]. Згодом Міуський зі спільниками перебрався до Запорозької Січі, де видавав одного зі своїх людей за царевича Симеона Олексійовича. 1674 р. кошовий отаман Іван Сірко відправив самозванця у супроводі запорозьких старшин до Москви для встановлення справжнього його походження.

Московський уряд нерідко вимагав від донських отаманів видачі винних у скоєнні злочинів у Московській державі, які ховалися від правосуддя на Дону. Наприклад, в урядовій грамоті від 8 жовтня 1673 р. відзначалося: “...в верховые городки, тамошним атаманам и казакам послать листы, чтобы они беглых ратных людей к себе не принимали, а в пограничные городки не пропускали... с таким подтверждением, чтобы за неисполнение сего указа подверглись ослушники жестокому по вашим казачьим правам наказанию” [6, 427]. Однак донські отамани зазвичай ігнорували такі вимоги. Донська старшина усвідомлювала, що її дії з розшуку цих злочинців і видачі їх московській владі наштовхнеться на активний спротив рядових козаків, які охоче приймали до свого середовища втікачів із Московської держави. На урядові вимоги донська старшина найчастіше відповідала, що знайти зазначених злочинців серед донських козаків їм не вдалося. Козачий звичай “з Дону видачі немає” був непорушним аж до початку XVIII ст.

Крім того, донські козаки брали активну участь у супроводженні збіглих із Московської держави на Дон. Відомо багато випадків, коли за такі послуги донські козаки брали певну плату з утікачів. Поміщики при-

кордонних із землями донських козаків територій скаржились уряду на те, що їхніх селян підмовляють донські козаки тікати на Дон: “Селючки наші, покидаючи помістя й хатинки свої, розійшлися безвісно й розбіглися на Дон і на Хопер і нині бігають безупинно, а підмовляють і проводжають таких біглих людей на Дону донські козаки” [4]. Цілком можливо припустити, що для деяких донських козаків супроводження російських утікачів у донські поселення було дохідною справою.

Аж до другої половини XVIII ст. злочинців серед донських козаків карали за “войсковими обыкновениями”, тобто за звичаєвим правом, як і в Запорозькій Січі. Воно реалізовувалося через такі форми, як станичні та військові круги, а також круги військових загонів козаків, які перебували далеко від своїх жител. Найвища судова влада була в руках отамана, який обирався на військовому крузі. Правосуддя над винними здійснювалося на крузі козаків, де зачитувалося обвинувачення і заслуховувалися свідки.

В. Б. Броневський про суди донських козаків у XVI ст. писав, що “не имея письменных законов и никаких точных постановлений, казаки вместо оных управлялись обычаями, старыми поверьями, на совести и здравом смысле основанными...” [1, 46]. Покарання до злочинців застосовувалося відповідно до тяжкості злочину. За нетяжкі злочини, згідно з козацьким звичаєм, винного “били в кругу ослопьями”. За такі злочини, як зрада, розбій, убивства, винних страчували — вішали або розстрілювали. Найпоширенішою стратою серед донських козаків було утоплення (саджати “в куль, да в воду”). Однак такі покарання застосовувалися зазвичай у випадках, коли злочини скоювалися щодо членів козацької громади. В інших випадках злочинці переховувалися серед населення, яке саме нерідко брало участь у грабунках і розбоях щодо купців, послів та інших проїжджих.

Ступінь участі “зłodійських” козаків у злочинах донська старшина на військовому крузі визначала на свій внутрішній розсуд. Організаторів і керівників розбійних заго-

нів донських козаків зазвичай засуджували до смерті, вирок приводився до виконання відразу ж після оголошення його на військовому крузі. До інших учасників об’єднань “зłodійських” козаків застосовувалося менш тяжке покарання. В основному це були тілесні покарання, конфіскація майна. Є відомості про продаж донськими козаками розбійників у неволю [1, 160]. У пам’яті до Стрілецького приказу від 6 травня 1646 р. наводився приклад покарання у донських козаків: “... учинили себе круг и того вора заводчика Ваську Барабанщика в кругу расстреляли ис пещалей, ... били в кругу ослопы по своему казачьему обычею, как у них на Дону ведетца” [15, 835].

Ставлення до осіб, які надавали притулок розбійним групам, було, очевидно, таким самим, як і в Московській державі й Речі Посполитій. Якщо це були утримувачі “пристаней” розбійних загонів “зłodійських” козаків, то до них застосовувалося покарання, як і до головних “призвідників”, — смертна кара.

Московський уряд міг притягти донських козаків до відповідальності за Соборним Уложенням 1649 р. й іншими узаконеннями, лише коли таких було затримано на території Московської держави за який-небудь злочин і там засуджено, або якщо такого злочинця передавала донська старшина представникам московського уряду. У статтях присяги донських козаків на вірність царю від 1670 р. старшина й козаки зобов’язувалися придушувати серед донських козаків усілякі заворушення і таємні змови проти царя і вітчизни, а головних змовників присилати до Москви, їхніх же спільників “за військовим правом карати смертю” [6, 413]. Так, наприклад, у 1671 р. донська старшина видала московському уряду С. Разіна з його спільниками. Мабуть, це був перший прецедент екстрадиції донського козака московському уряду. До цього часу відомими були випадки засудження донських козаків відповідно до московського законодавства. Але це були випадки, коли їх було заарештовано представниками влади на території Московської держави.

Незважаючи на суворі заборони московського уряду не порушувати миру з Османською імперією і кримським ханом, донські козаки разом із запорозькими козаками протягом XVII ст. зі схвалення своєї старшини й отамана здійснювали морські й сухопутні походи на кримські та ногайські улуси, а також на турецькі морські порти. Здобуте донськими козаками під час воєнних походів проти турок і татар мало великий попит у купців, які спеціально приїжджали до Черкаського містечка з Московської держави: “А которые де казаки с моря пришли на Дон и полон де и всякую добычу учали продавать, и для покупки полоняников и всякие рухляди приезжали на Дон из государевых городов торговые люди из Астрахани, и из Царицына и из иных из многих городов...” [5, 386].

У деяких історичних джерелах є відомості про те, що московські купці брали безпосередню участь в організації козацьких походів на турецькі міста й татарські улуси, а також на російські та українські прикордонні населені пункти, аби потім придбати в них здобуте майно. Так, наприклад, у повідомленні астраханського воеводи Ю. Буйнусова-Ростовського від 1627 р. йшлося про покарання “придержателей”, які скуповували награбоване у “зłodійських” козаків і постачали їм зброю та боеприпаси: “... а торговых де, государь, людей, которые с теми же ворами зимовали и торговали с ними у казаков покупали ясырь, а казакам продавали зелье и свинец, и тех де, государь, торговых людей донские казаки били ж и грабили...” [6, 199].

Траплялись випадки, коли купці давали зброю козакам за умови отримання третини або половини здобутого під час воєнних походів чи розбоїв. Так, у пам’яті з наказу Казанського палацу до Посольського наказу від 15 вересня 1685 р. знаходимо таке: “... А которые де купеческие люди приезжают к ним с Воронежа и с Ельца и из иных украинских городов с запасы и со всякими товары, и они де привозят порох и свинец тайным обычаем многое число и с ними в походы ходят и ружье им на ссуду дают из полу и из трети” [6, 579].

Після приходу до влади Петра I в Московській державі розпочався процес соціально-економічних перетворень. Петро I запроваджував державні реформи, що торкалися майже всіх верств населення. Незадоволені політикою Петра I знаходили притулок на землях донських козаків. Багато з них селилися по притоках ріки Сіверський Донець. Вони поповняли козацькі містечка по річках Бахмуту, Айдару, Євсугу, Ковсугу, Деркулу. Козацькі поселення по цих річках входили до сфери впливу адміністрації донських козаків, яка розміщувалася у місті Черкаську. На початку XVIII ст. донські містечка поповнилися великою кількістю вихідців із Московської держави. Місцеве населення приймало у свою спільноту збіглих селян, солдатів, рекрутів, розкольників (переважно старообрядців), опальних стрільців й усіх тих, хто ховався від московського правосуддя. Завдяки значному припливу нового населення донські громади могли протистояти набігам кочівників, а також загонам “зłodійських” козаків. Разом із тим нерідко жителі таких містечок надавали притулок розбійникам і брали участь у “наїздах” на сусідні козацькі поселення.

На початку XVIII ст. московський уряд зобов’язав донську старшину й козаків не приймати до своїх громад утікачів із Московської держави під страхом страти отамана разом із трьома найкращими людьми того містечка, де будуть переховуватися втікачі, а сам населений пункт підлягав розоренню: “... в котором городке... новопришлые люди у кого за утайкою в батраках или на пчельниках и на мельницах явятца и в Русь в прежнее их места высланы, не будут, а нам... Войску Донскому, о том будет ведомо, и за то станице той — атаману и с ним лутчим трем человеком у нас... в Черкаском учинена будет смертная казнь, а станица та будет разорена, и от юрта от казано” [2].

Давній козачий звичай “з Дону видачі немає” Петро I повністю ліквідував. Разом із тим на землях Війська Донського продовжували знаходити притулок утікачі. Російський уряд періодично посилав на донські

землі військові команди для розшуку збіглих і повернення їх до колишніх місць [10, 51, 57, 66, 99–101, 118]. Після поразки булавинського повстання 1707–1709 рр. російське законодавство стало поступово проникати на території донських козаків. З березня 1721 р. їхні справи було підпорядковано відомству Військової колегії [11, 367]. Вибірність отамана було припинено, а замість військового круга було пізніше впроваджено військову канцелярію. Укази й інші правові документи російського уряду направлялися донському отаману в Черкаськ, де на військовому крузі їх зачитували. Донська старшина у своїх військових грамотах повідомляла козачі містечка про вимоги російського уряду.

Аж до другої половини XVIII ст. злочини донських козаків розглядалися на станічних кругах і військовому крузі. У 1740-х роках замість військового круга згадується військова канцелярія. Найнебезпечніші злочини козаків розглядалися у Військовій колегії: “Внутренние их дела между ими суд и расправа чинить по древнему их Козацкому обикновению в Войсковой Канцелярии, и в собранных их кругах; о важных преступлениях от Войсковаго Атамана со всем Войском отпискам Военная Коллегия определяет...” [12, 127]. Звичаєве право серед донських козаків мало поширення аж до кінця XVIII ст. За слушним зауваженням Г. Г. Небрятенка, в умовах засилля у присутствених місцях військових старшин і відсутності “писаного” законодавства застосовувалося серед донських козаків звичаєве право до кінця XVIII ст. перетворилося в інструмент беззаконня можновладців [9]. 14 лютого 1775 р. в землях Війська Донського було запроваджено військовий цивільний уряд, який повинен був займатися внутрішнім устроєм та управлінням донських козаків. До компетентності цього органу управління входило розслідування і судовий розгляд справ про злочини, скоєні на території Війська Донського [3, 53–55]. Судді цивільного уряду, розглядаючи справи про злочини, зобов'язані були керуватися не звичаєвим правом, яке ще мало поширення у Війську

Донському, а нормами законодавства Російської імперії.

Отже, кримінальне право, що застосовувалося протягом XVI–XVIII ст. у Запорозькій Січі та в землях донських козаків, було схожим. У запорозьких та донських козаків не було писаного права. Козачі судді керувалися при визначенні свого вироку звичаєвим правом (“військовими звичаями”, “козацкими обикновениями”). Відповідно, до співучасників злочину та причетних до злочину осіб покарання застосовувалося залежно від тяжкості скоєного злочину та небезпеки, яку він становив для устоїв, що сформувалися у козацькому середовищі.



Література

1. Броневский В. Б. История Донского войска. Книга в 4-х частях. Ч. 1: Начало и происхождение Донских Казаков (1520–1540 гг.) / В. Б. Броневский. — СПб.: Типография Экспедиции заготовления государственных бумаг, 1834. — 339 с.
2. Буганов В. И. Булавин / В. И. Буганов. — М.: Молодая гвардия, 1988. — 316 с.
3. Доклад Военной Коллегии вице-президента Потемкина от 14 февраля 1775 г. “Об учреждении Гражданскаго Правительства в пределах Войска Донскаго для правления Земских дел” // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1-е. 1 марта 1649–1825 гг.: В 45 т. Т. XX. 1775–1780. — СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830. — № 14251. — С. 53–55.
4. Задонский Н. А. Донская либерия: Исторические хроники / Н. А. Задонский. — Воронеж: Центрально-Черноземное книж. издат., 1983. — 383 с.
5. Историческое описание земли Войска Донского / [сост. В. Д. Сухоруков]. — Новочеркасск: 2-е изд. Областного войска Донского Статистического Комитета; Изд.: Частная Донская Типография, 1903. — 471 с.
6. Историческое описание земли Войска Донского. В 2-х томах / [сост. В. Д. Сухоруков]. — Т. 1. — Новочеркасск: Войсковой статистический комитет, 1869. — 608 с.
7. Марковин Н. Очерк истории запорожского казачества / Н. Марковин. — СПб.: Типография Ф. С. Сущинского. — 1878. — 78 с.
8. Миллер Г. Ф. Исторические отношения о Малороссии и малороссиянах / Г. Ф. Миллер. — М.: Университет. типогр. — 1846. — 92 с.
9. Небрятенко Г. Г. Институционально-правовая практика становления региональной власти в Землях

Войска Донского на рубеже XVIII—XIX вв. // Сайт “Вольная станица”. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fstanitsa.ru/thegoldenage/vlast-na-donupa-rubezhe-xviii-xix-vv>

10. *Опись казачьих дел Московского отделения общего архива Главного штаба* / [сост. есаул И. И. Дмитренко]. — СПб.: Издат. Военно-Ученого Комитета Главного Штаба, 1899. — 599 с.

11. *Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1-е. 1 марта 1649—1825 гг.*: В 45 т. Том VI. 1720—1722. — СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830. — № 3750. — С. 367.

12. Ригельман А. История, или повествование о Донских казаках, отколыи когда они начало свое имеют, и в какое время и из каких людей на Дону поселились, какие их были дела и чем прославились и проч. / А. Ригельман. — М.: Университет. типогр., 1846. — 165 с.

13. *Русская историческая библиотека, издаваемая Императорской Археографической комиссией. Т. XXVI. Донские дела. Кн. 3.* — СПб.: Типогр. Главного Управления Уделов, 1909. — 657 с.

14. *Русская историческая библиотека, издаваемая Императорской Археографической комиссией. Т. XXXIV. Донские дела. Кн. 5.* — Петроград: Типогр. министерства земледелия, 1917. — 608 с.

15. *Русская историческая библиотека, издаваемая Императорской Археографической комиссией. Т. XXIV. Донские дела. Кн. 2.* — СПб.: Типогр. Главного Управления Уделов, 1906. — 685 с.

16. Скальковский А. А. *Наезды гайдамак на Западную Украину в XVIII ст. 1733—1768* / А. А. Скальковский. — Одесса: Городская типогр., 1845. — 239 с.

17. Яворницкий Д. І. *Історія запорозьких козаків. У 3-х т.* / Д. І. Яворницький; [редкол.: П. С. Сохань (відп. ред.) та ін.]. — Т. 1. — К.: Наук. думка. — 1990. — 592 с.

Кримінальне право у Запорозькій Січі та в землях донських козаків протягом XVI—XVIII ст. було схожим. За відсутністю у запорозьких та донських козаків писаного права козачі судді керувалися при визначенні свого вироку звичаєвим правом.

Уголовное право в Запорожской Сечи и в землях донских казаков в течение XVI—XVIII веков было похожем. За отсутствием у запорожских и донских казаков писаного права казачьи судьи руководствовались при определении своего приговора обычным правом.

Criminal law in the Zaporozhian Sich and lands Don Cossacks during the XVI—XVIII centuries were similar. In the absence of Zaporozhian and Don Cossacks Cossack written law judges were guided in determining his sentence customary law.

Надійшла 11 вересня 2013 р.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ В РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 87–93

Надається комплексний аналіз теоретико-методологічних підходів до тлумачення змісту та ролі принципу поділу влади у забезпеченні організації і функціонування механізму сучасної держави.

Вивчення механізму сучасної держави, специфіки його організації, функціонування та правового забезпечення, становить один з пріоритетних напрямів юридичних досліджень. Справді, реалізація будь-яких функцій сучасної держави (як зовнішніх, так і внутрішніх) передбачає наявність відповідної системи, яка утворюється з чітко визначених суб'єктів, які є носіями державної влади і відповідних державно-владних повноважень і визнаної у національному законодавстві компетенції. За визначенням, ця система має складний і багаторівневий характер, оскільки такими самими складними є не лише функції держави (про тенденцію до ускладнення системи функцій сучасної держави пише В. Волинець [1]), а й ті сфери та рівні, на яких покликаний діяти державний механізм. Усе це істотно підвищує наукову значущість теоретично-правової проблематики механізму держави. Водночас, вживаючи це поняття та наголошуючи на системному характері взаємовідносин між різними елементами механізму держави, слід визнати, що механізм держави ніколи не постає і не розвивається як результат випадкового сполучення різних суб'єктів, які утворюють державний апарат, або правових чи будь-яких інших інститутів. Це означає, що в основі його існування і розвитку лежать певні "відправні засади", які в сучасній теорії держави і права усталено

описуються поняттям принципів організації і діяльності механізму держави [2]. До групи фундаментальних, або базисних, принципів організації і функціонування механізму демократичної держави, як зазначає Л. Мамут, усталено належить принцип поділу влади [3].

Актуальність звернення до правових проблем забезпечення цього принципу в процесі розвитку механізму сучасної держави зумовлюється кількома причинами. По-перше, гарантування і дотримання принципу поділу влади має особливе значення в умовах державно-правової реформи, коли предметом демократичних трансформацій постають не лише система національного законодавства, а й механізм держави. Між тим, слід зазначити, що в умовах перехідних держав саме ефективність механізму держави тлумачиться багатьма вченими (не тільки юристами) як одна з головних запорук успішності державного розвитку та незворотності процесу демократизації. Нагадаємо, що, на думку С. Гантінгтона, однією з головних причин так званої, редемократизації є ніщо інше, як неспроможність державного апарату діяти відповідно до нових вимог та втілювати основоположні принципи демократії і демократичного врядування [4]. За таких умов принцип поділу влади дає змогу не лише підвищувати ефективність механізму держави, а й убезпечує громадян і суспільство, за словами Т. Мілушевої, від загроз авторитаризму та без-

контрольного збільшення обсягів і повноважень державної влади [5]. По-друге, на думку багатьох провідних вітчизняних і зарубіжних учених, саме досліджуючи розвиток і функціонування механізму держави, стає можливим чітко продемонструвати ті зміни, які відбулися у його доктринальному тлумаченні в сучасній теорії держави і права. Справді, як відмічає А. Крусян, сучасна концепція принципу поділу влади має певні відмінності від класичного її викладу. Зокрема, як пише зазначена дослідниця, “акцент робиться не тільки на самостійність і незалежність законодавчої, виконавчої та судової влади, але й на теоретично обґрунтовану, практично апробовану і необхідну їх взаємодію на підставі системи стримувань і противаг” [6]. Тобто саме поняття “механізм держави” сполучає у собі дві змістовні складові сучасного трактування принципу поділу влади. З одного боку, будь-який механізм — це завжди поділ на елементи, кожен з яких виконує притаманну йому функцію, з другого боку — це певна цілісність, яка через узгодження усіх елементів дає змогу публічній владі зберігати свою цілісність та реалізовувати її соціальне призначення. Фактично, зазначена проблема підтримання цілісності державної влади при унеможливленні надмірної її концентрації у тому чи іншому органі або гілці державної влади є однією з найбільш гострих та актуальних для сучасної України. По-третє, саме поняття “поділ влади” в сучасній юридичній науці розглядається у багатьох контекстах: як принцип демократичної і правової держави; як модель організації систем державного управління; як основа державного ладу; як ознака конституційного ладу; як універсальний стандарт визначення рівня демократизму публічної влади тощо. У цьому контексті актуалізується потреба уточнення та конкретизації його значення як одного з базових принципів механізму держави. Адже, з проголошенням правового забезпечення цього принципу як одного зі стратегічних завдань реформування всього механізму Української держави, визнається потреба розбудови цілісної науково-теоретичної моделі того, як саме повинен реалізовуватися зазначений принцип у практиці функціонування механізму держави. З цього погляду, наявність чітких, корек-

тних і несуперечливих теоретичних знань є необхідною запорукою успішності будь-якої практичної державотворчої і правотворчої діяльності. Усе вищезазначене актуалізує тему цього дослідження, підтверджує теоретичну і практичну значущість для сучасної юридичної науки.

Загалом принцип поділу влади вже ставав предметом змістовних розвідок вітчизняних і зарубіжних дослідників, які вивчали його як у контексті розвитку окремих гілок державної влади, так і у світлі проблематики становлення демократичної і правової держави, сприяння розвитку громадянського суспільства тощо. Утім, говорячи про поділ влади як один з принципів організації і діяльності механізму держави, практично завжди відзначають його специфіку. Зокрема, російські фахівці Р. Енґібарян та Ю. Краснов відзначають те, що принцип поділу влади — це не стільки загальна настанова існування демократичної держави, не лише засіб обмежити державне свавілля, а й доволі чіткий механізм, який створює певну внутрішню конструкцію держави, а також державного апарату [7]. До речі, з огляду на це, варто нагадати той факт, що в основі найпоширенішої у сучасній теорії держави і права моделі класифікації вищих органів державної влади лежить саме принцип поділу влади, що, у свою чергу, дає підстави стверджувати про існування щонайменше трьох складових механізму держави, а саме — механізм законодавчої влади, механізм виконавчої влади та механізм судової влади, кожен з яких організується і функціонує на основі відповідної системи органів державної влади. З децю інших позицій зміст та роль цього принципу для організації і функціонування механізму держави розкриває Р. Макуєв, який зазначає, що принцип поділу влади не тільки у певний спосіб розподіляє органи державної влади, а й формує механізм їхньої співпраці [8]. Тобто реально принцип поділу влади передбачає, що в загальному механізмі держави утворюються не просто три відносно відокремлені гілки державної влади, а й чіткі засоби їхньої співпраці, а в разі потреби — взаємного стримування. На думку В. Корельського, принцип поділу влади — це основа внутрішньої дифе-

ренціації єдиного і цілісного механізму держави на структурні частини [9]. Таким чином, визначаючи ключові проблеми правового забезпечення цього принципу в контексті вдосконалення механізму Української держави, доцільно спочатку комплексно розкрити ту роль, яку зазначений принцип відіграє для організації і функціонування цього механізму.

Історично обґрунтування принципу поділу влади пов'язується з іменами Ш. Л. Монтеск'є та Дж. Локка. Щоправда, незважаючи на те, що обидві ці теорії виступили прообразами того, що нині прийнято позначати як "принцип поділу влади", спосіб обґрунтування, який застосовували обидва щойно згадані мислителі минулого, був дещо відмінним. І якщо з погляду загальної теорії демократії ці розбіжності в аргументації не мають істотного значення (і становлять, хіба що, евристичний інтерес), то в контексті дослідження механізму держави вони відіграють доволі важливу роль. Нагадаємо, що для Дж. Локка вихідним пунктом його аналізу було поняття держави як певної загальної спільноти громадян (Commonwealth), яка керується правом і діє на благо усіх членів суспільства (захищаючи передусім їхні природні права, яким було право на життя, право на безпеку та право на приватну власність [10]). Зазначене тлумачення держави та її призначення зумовлювало необхідність виникнення трьох функцій, кожна з яких була пов'язана з правом: а) функція творення законів; б) функція виконання законів; в) функція визначення відповідності тих чи інших дій чинним законам та вирішення суперечок про право. Таким чином, відповідно до теорії Дж. Локка, генеза механізму держави мала такий вигляд: 1) конституювання держави; 2) експлікація функцій, які впливають з самого поняття державного союзу та його сутності; 3) формування трьох груп органів державної влади, кожна з яких відповідно до своїх функцій має сприяти реалізації загальної цілі держави. Згодом, протягом наступних століть, цей підхід зазнавав певних змін і уточнень, та попри це, спільною властивістю усіх його прихильників було визначально функціональне обґрунтування принципу по-

ділу щодо механізму держави, коли останній тлумачився як спосіб практичного втілення в життя загальних, і водночас необхідних, функцій держави. У цьому сенсі не можна не погодитись з думкою тих фахівців, які доводять, що основою теорії поділу влади Дж. Локка була саме природа тих функцій, які повинна виконувати держава [11].

На відміну від цього, описаний у праці Ш. Л. Монтеск'є "Про дух законів" підхід є дещо іншим. Якщо Дж. Локк ґрунтувався на абстрактному понятті держави та її розвитку, Ш. Л. Монтеск'є аналізував процес виникнення і розвитку держав в історичному аспекті. Тобто для нього сама ідея про те, що "функція породжує орган" видавалась лише теоретичним аргументом, який мало що пояснював на практиці. Тому, разом із виникненням держави, одразу ж сформувався і її механізм (для Ш. Л. Монтеск'є механізм держави поставав насамперед як сукупність органів державної влади). Під впливом цілого ряду обставин (історичних, географічних, кліматичних, культурних тощо) цей механізм змінювався, що, зрештою, породило як різні способи організації влади, так і різні типи держав (республіки, монархії та деспотії). Головною відмінністю між ними було те, яким чином держава позиціонувалась відносно людини і суспільства. Для деспотії ані людина, ані суспільство нічого не варті порівняно з волею та примхами деспота (правителя). Оскільки влада правителя за таких умов є безмежною і він може бажати і робити будь-що, то весь механізм держави розбудовується винятково як засіб втілення цієї волі. Через це принципом такої держави Ш. Л. Монтеск'є вважав страх [12]. Усі інші типи держави, тією чи іншою мірою визнають потребу узгоджувати свою діяльність із суспільними потребами та правами людини. Більше того, пов'язаний з деспотією "безправний стан" не є природним і нормальним для людини. Тому як суспільство в цілому, так і окремі громадяни прагнуть змінити таке становище, що уможлиблюється через своєрідне "переформатування" механізму держави. В основі подібного "переформатування" лежить ідея обмеження державної влади. Справді, головною небезпекою будь-якого державного

правління він вважав відсутність певних стримуючих факторів, що породжуються таким природним для публічної влади явищем, як її концентрація. Тому цілком правий Р. Мартінюк, коли доводив, що для Ш. Л. Монтеск'є “міра концентрації влади прямо відповідає мірі безправності особистості” [13]. Саме у цьому сенсі слід розуміти одне з найвідоміших та найбільш часто цитованих положень Монтеск'є: “У кожній державі є три роди влади: влада законодавча, влада виконавча, яка відає питаннями міжнародного права, та влада виконавча, яка відає питаннями права цивільного... Все загинуло би, якщо в одній і тій самій особі, або в одній і тій самій установі, до якої б входили сановники, дворяни або прості люди, були поєднані ці три влади: влада створювати закони, влада виконувати постанови загальнодержавного характеру та влада судити злочини або розглядати справи приватних осіб... Тому правителі, які прагнули деспотизму, завжди починали з того, що поєднували у своїй особі усі окремі влади, а багато з королів Європи — з того, що присвоювали собі всі головні посади у своїй державі” [14]. Справді, принцип поділу влади для державного механізму не є чимось природним. Але відмова від нього означає для держави і відмову від права та від законів, які б мали обов'язкову силу як для громадян, так для самої держави.

Таким чином, вже від самих витоків свого теоретичного осмислення принцип поділу влади щодо організації і діяльності державного механізму включав у себе два важливі аспекти. З одного боку, він сприймався як засіб забезпечення ряду основоположних функцій держави, з другого — як засіб забезпечення самого державного механізму від набуття ним негативних ознак, що мають своїм наслідком концентрацію публічної влади, її непідконтрольність та фактичну узурпацію державним апаратом. Утім, уже наприкінці XIX — на початку XX ст. доволі гостро постала проблема поєднання вимоги єдності державної влади з принципом її поділу, про що, зокрема, писав П. Лабанд. Водночас, відомий німецький правознавець і автор цікавої та самобутньої теорії держави Г. Еллінек відзначав, що практична реалізація принципу поділу влади у функціо-

нуванні механізму держави спричиняє цілий ряд ускладнень, адже поділ влади на рівні механізму держави та органів державної влади прямо передбачає його “дроблення та окремі державні утворення” [15]. При цьому Г. Еллінек казав, що в разі намагання практичного втілення принципу поділу влади відбувається певне зміщення теоретичних акцентів у частині характеристики змісту поняття суверенітету. Тобто, якщо виходити з ідеї поділу влади, то її можна реалізувати на практиці лише в тому випадку, якщо носієм суверенітету вважається не держава в цілому, а окремі органи державної влади. У такому разі зазначений суверенітет може бути обмеженим. Утім, якщо виходити з тієї ідеї, що носієм суверенітету є не окремі органи державної влади, а держава в цілому (саме такої позиції, власне, й дотримувався Г. Еллінек), то тоді “поділити владу” просто неможливо і слід говорити не про “поділ влади”, а про “поділ компетенції”. Саме такий підхід і знайшов відображення в теорії держави Г. Еллінека, який доводив, що відносини механізму держави до його елементів (тобто конкретно взятих органів державної влади) не можна уявляти собі як відносини двох осіб, чи двох окремо взятих суб'єктів: держави та її органів. Як писав Г. Еллінек: “Держава та орган утворюють єдине ціле... держава може існувати лише через свої органи; якщо мислити її без останніх, то залишається не держава як носій своїх органів, а юридичне ніщо” [16]. У цьому сенсі жоден з органів державної влади не має своїх власних прав, натомість він має компетенцію, оскільки єдиною юридичною особою Г. Еллінек називав тільки державу в цілому, а не будь-які окремо взяті органи державної влади. Таким чином, як вважав Г. Еллінек, плідна і корисна ідея щодо поділу влади може доволі швидко набутти хибних теоретичних інтерпретацій, які, у свою чергу, спричиняють не лише некоректні уявлення про державу, а й можуть призвести до спотворення державотворчої практики. Тобто, відносно механізму держави, поділ влади повинен інтерпретуватись винятково як поділ компетенції між окремими органами. Більше того, цей визнаний і авторитетний теоретик наводив ще один цікавий аргумент на користь власної методологічної позиції тлумачення принципу

поділу влади відносно діяльності механізму держави. Сутність цього аргументу полягала у тому, що між самими органами державної влади також можуть виникати певні суперечки або конфлікти (до речі, серед сучасних дослідників глибокий і всебічний аналіз такого явища, як державно-правовий конфлікт, надає Ю. Барабаш [17]). Якщо механізм держави постає як сукупність трьох відособлених підсистем, або трьох гілок державної влади, то тоді практично унеможлиблюється така процедура, як вирішення конфліктів між органами державної влади, що належать до різних гілок. До речі, цікавою ілюстрацією справедливості цього твердження може виступити модель “удосконалення” класичного принципу поділу влади, яка була розроблена ще на початку XIX ст. Б. Констаном. Нагадаємо, що Б. Констан пропонував виділяти не три, а чотири гілки влади. Тобто поряд з трьома класичними, він відзначав необхідність існування певної “вищої” відносно них державної влади (а точніше — державного органу), яку він описував поняттям “le pouvoir modérateur” (мається на увазі його відоме дослідження 1814 р. “Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle”). Найбільш близьким до того змісту, що вкладався у це поняття Б. Констаном, буде його переклад як “влада, що урівнює”. Тобто, на думку цього теоретика, “поділена влада” повинна, так би мовити, сходитись у певній точці, або певному органі державної влади, який би міг у разі потреби не тільки обмежувати органи окремих гілок державної влади, а й розв’язувати ті конфлікти, які можуть між ними виникати. У результаті чого, весь механізм держави поділявся щонайменше на два рівні: а) рівень поділеної влади, на якому функціонують законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади; б) найвищий рівень, у якому державна влада представлена у її цілісності. Хоча, як зауважував Б. Констан, незважаючи на те, що один з цих рівнів є “вищим” за інший, один без одного вони не можуть існувати, а отже механізм держави припиняє своє ефективне функціонування у разі, якщо один з цих рівнів зникатиме. Принагідно зауважимо, що в історії конституційного

права можна зустріти приклади реалізації саме такого способу тлумачення сутності принципу поділу влади відносно організації механізму держави. Наприклад, у конституції Португалії 1826 р. йшлося про три державні влади.

Наомість, якщо йдеться не про поділ влади як такої, а лише про поділ компетенції, то тоді ці суперечки хоча й виникатимуть, але їх можна вирішувати або через звернення до вищих органів державної влади, або завдяки судовій процедурі. Тобто, як доводив Г. Еллінг, судовий спір між органами державної влади як елементами загального механізму держави можливий лише у формі “спору про компетенцію”, але в жодному разі не у формі “спору про владу”.

Так само класичне вчення про поділ державної влади у разі його практичної адаптації до організації і діяльності механізму держави зазнало своєї критики й у дослідженнях вітчизняних юристів. Не згадуючи зараз цікаві аргументи В. Гессена, М. Лазаревського, О. Алексєєва, Г. Шершеневича, М. Реннекампа, О. Градовського, М. Ковалевського, М. Коркунова та ін., звернімося лише до тих, які були висловлені видатним вітчизняним теоретиком держави і права Б. Кістяківським. На думку цього юриста, складність аналізу принципу відносно механізму держави пояснюється тим, що це питання має досліджуватись не тільки у теоретичному, а й, власне, у практичному сенсі. Тобто, як писав Б. Кістяківський, мало проголосити цей принцип, потрібно ще й пояснити, яким чином він повинен застосовуватись на практиці. Останній момент важливий з огляду на те, що для системи державних органів як елементів загального механізму держави, які і так є відносно самостійними носіями державно-владних повноважень, важливо пояснити не те, як вони розділяються, а те, як вони співпрацюють. Б. Кістяківський зазначає: “Як держава є чимось цілим, єдиним і неподільним, так і влада сама по собі є неподільною; влада належить державі в цілому, і у ній немає декількох влад, а є лише єдина влада держави” [18]. Однак це зовсім не означає, що принцип поділу влади має бути відкинутий взагалі. Йдеться лише про те, що стосовно механізму держави, пра-

вильніше говорити про поділ компетенції та повноважень. При цьому Б. Кістяківський рішуче виступив і проти будь-яких спроб “прив’язати” принцип поділу влади до ідеї про необхідний поділ трьох державних функцій. На його думку, практика функціонування будь-якої держави, так само як і досвід вищих органів державної влади, засвідчує, що навіть самі функції не можуть бути суцільно розподіленими, оскільки завжди йдеться про те, що органи держави, які належать до однієї гілки державної влади, можуть у ряді випадків виконувати функції тих органів держави, які належать до іншої гілки державної влади. Таким чином, як вважав Б. Кістяківський, ключовою проблемою організації і діяльності механізму держави є правильний та чіткий розподіл компетенції і розробка таких правових механізмів, які б дозволили різним органам державної влади контролювати від порушення передбачених законодавством повноважень та визначної для них компетенції.

Фактично, переважна більшість зазначених аргументів була не просто відтворена, а й істотно розвинена у дослідженнях вітчизняних та російських юристів кінця XX — початку XXI ст. Так, скажімо, М. Цвік писав: “Слід мати на увазі, що в сучасних умовах здійснення розподілу влад набуло багатоваріантного характеру і в деяких країнах не вкладається в рамки класичних положень учення Локка, Монтеск’є, конституціоналістів США” [19]. При цьому, на думку зазначеного юриста, змінився і загальний контекст діяльності механізму сучасної держави, адже головною проблемою є не стільки правове забезпечення взаємного стримування одних гілок державної влади іншими, скільки створення такої правової основи для функціонування різних органів державної влади, яка б гарантувала досягнення загального результату, який стоїть перед усіма без винятку гілками державної влади, і яким є гарантування прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права, законності, демократичних засад розвитку держави і суспільства тощо. З таких самих позицій до аналізу ролі та значущості принципу поділу влади підходить Р. Гринюк, для якого цей принцип

має тлумачитись не в контексті процесу “автономізації” діяльності окремих органів державної влади, а виключно з погляду унеможливлення абсолютизації державної влади та її домінування над правом [20]. Також можна навести й аргументи К. Бабенка, який переконливо доводить, що принцип поділу державної влади для сучасної держави (у тому числі й механізму держави) не лише не виключає можливість співпраці між різними органами державної влади, а навпаки — прямо передбачає її [21].

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо подати їх у вигляді таких висновків. По-перше, визнання незаперечної значущості та ролі правового забезпечення принципу поділу влади як одного з засадничих для організації і діяльності механізму сучасної держави передбачає розробку загальної теоретичної моделі того, як саме цей принцип має запроваджуватись і якими є його основні цілі. Наразі у юридичній науці співіснують кілька теоретико-методологічних підходів до визначення сутності цього принципу діяльності механізму держави, які передбачають відмінні практичні засоби запровадження цього принципу у функціонування системи органів державної влади. По-друге, усталене у класичній теорії держави і права функціональне обґрунтування принципу поділу влади потребує істотних уточнень у разі його застосування щодо механізму держави, оскільки відмінність різних функцій, які є засадничими для внутрішньої диференціації органів державної влади, часто тлумачиться як підстава для виділення трьох автономних систем державної влади, кожна з яких постає замкненим в собі механізмом. Подібне тлумачення не тільки породжує цілий ряд кривотлумачень сутності механізму держави та його призначення, а й не дає змоги розглядати його як певну єдність і одночасно цілісну структуру, що існує задля реалізації цілей і функцій держави. По-третє, спираючись на дослідження принципу поділу влади, а також на уточнення його змісту, які були запропоновані в історії державно-правової думки, можна погодитись з тим,

що відносно механізму держави він постає насамперед як принцип чіткості визначення і розподілу компетенції, завдяки якому органи державної влади набувають своєї структурної визначеності, але не порушують ідеї єдності державної влади і цілісності механізму держави. Зазначені теоретичні уточнення дають можливість не лише коректніше розкрити сутність цього принципу в організації і діяльності механізму сучасної держави, а й запропонувати нові практичні підходи щодо його правового забезпечення у розвитку Української держави.



Література

1. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: Монографія / В. В. Волинець. — К.: Логос, 2012. — С. 6—7.
2. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2009. — С. 129.
3. Мамут Л. Публичная власть, государство и разделение властей / Л. Мамут // Конституционный суд как гарант разделения властей. Сборник докладов. — М.: Ин-т права и публичной политики, 2004. — С. 262.
4. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. — М.: РОССПЭН, 2003. С. 309—315.
5. Милушева Т. В. Разделение властей как способ ограничения государственной власти / Т. В. Милушева // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 3. — С. 84—85.
6. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: Монографія / А. Р. Крусян. — К.: Юрінком інтер, 2010. — С. 344.
7. Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. — М.: Норма, 2007. — С. 198—199.
8. Макуев Р. Х. Теория государства и права / Р. Х. Макуев. — М.: Норма, Инфра-М, 2010. — С. 204.
9. Теория государства и права / Отв. ред. В. Д. Перевалов. — М.: Норма, 2006. — С. 85.
10. Прокопов Д. Є. Проблеми визначення поняття природного права в добу Нового часу (на матеріалі правової теорії Дж. Локка) / Д. Є. Прокопов // Бюл. Мін-ва юстиції України. — 2008. — № 5. — С. 29—30.
11. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. — К.: Концерн “Вид. дім “Ін Юре”, 2003. — С. 187.
12. Монтескьє Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескьє. — М.: Мысль, 1999. — С. 32.
13. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Р. С. Мартинюк. — Острог: Вид-во Нац. ун-ту “Острозька академія”, 2007. — С. 77.
14. Монтескьє Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескьє. — М.: Мысль, 1999. — С. 138—139.
15. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб.: Изд. “Юрид. центр Пресс”, 2004. — С. 477.
16. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб.: Изд. “Юрид. центр Пресс”, 2004. — С. 537.
17. Барабаш Ю. Г. Державноправові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки / Ю. Г. Барабаш // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична. — 2008. — Вип. 47. — С. 67—75. Також див. Барабаш Ю. Г. Державноправові конфлікти в теорії та практиці конституційного права / Ю. Г. Барабаш. — Х.: Право, 2008.
18. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский. — СПб.: РХГИ, 1999. — С. 486.
19. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / Упоряд.: О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська. — Х.: Право, 2010. — С. 102.
20. Гринюк Р. Ф. Значення принципу поділу влади у встановленні правової держави та актуальні проблеми його реалізації в Україні / Р. Ф. Гринюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2004. — № 7 (33). — С. 33.
21. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні: Монографія / К. А. Бабенко. — К.: Ін Юре, 2008. — С. 160.

Проаналізовано правовий досвід гарантування принципу поділу влади, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи його правового забезпечення в сучасній Україні.

Проанализирован правовой опыт обеспечения принципа разделения власти, обоснованы предложения по совершенствованию системы его правового обеспечения в современной Украине.

Analysis of legal experience to guarantee the separation of powers, grounded suggestions for improving its legal support in modern Ukraine.

Надійшла 30 вересня 2013 р.

ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ КОНКРЕТИЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРИНЦИПУ НАРОДОВЛАДДЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 94–97

Обґрунтовується протилежність народовладдя і представницької демократії. Право громадянина на участь в управлінні державними справами визначається як іманентний атрибут народовладдя, не забезпечений, проте, відповідними законодавчими актами. Теоретичні результати підтверджено належними фактичними даними.

Визначення “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ” — абстрактно-всезагальне як у позитивному розумінні абстрактної загальності, так і в її негативному сенсі.

Повсякчас і скрізь саме за народом визнається владний суверенітет, і це, безперечно, добре. Разом з тим, принцип абстрактного народовладдя логічно не суперечить ані монархії, ані тиранії (антитези демократії), а відтак стає пустим загальним місцем у теорії і, що найгірше, в політичній практиці.

Категорією, за допомогою якої розуміється вищезазначена абстракція, є час. Так, встановлення царської влади, або ж продаж народом себе у рабство, є подією, яка започатковує часову безперервність владування (династія) і послуху (народ)¹. Натомість демократія передбачає перервність. “Основною засадою демократичного ладу є свобода... Однією ж з умов свободи є почерговий послух і владування” [1, 166].

Черга до влади, про яку говорить Арістотель, розв’язує протиріччя між якістю і кількістю². Народ як одне, і народ як сукупність багатьох. Істинно всезагальне (тобто,

тут — суверенітет) не є загальним для всіх (Руссо). Визначальним чинником стає кількість. У маленькій державі, де кожен знає кожного (недарма Стагірит наполягав на цьому), цілком можливе блага співіснування на засадах кантівського категоричного імперативу. Там чинитимуть лише відповідно до тієї максими, керуючись якою, водночас можуть побажати, аби вона стала загальним законом. Простіше кажучи: навряд чи наділений нині владою громадянин чинитиме зло ближньому, знаючи, що назавтра він муситиме виявляти послух скривдженому сусідові.

Але за умови доволі великої кількості народу, своєї черги на владарювання можна і не дочекатися; владуючі ж цілком можуть керуватися відомою максимою фаворитки Людовика XV. Відтак єдиним способом утвердження народовладдя стає представницька або опосередкована демократія. Більшість поступається своїм місцем у черзі на отримання влади на користь одного (або небагатьох) безперервно (але не постійно) владуючого.

З логічної точки зору це крок назад — від ідеї народовладдя до ідеї тиранії (згадаймо Черчилля і його оцінку демократії). І тому будь-які визначення і формули представницької (опосередкованої) демократії не можуть розглядатися як конкретизація ідеї народовладдя. Різноманітні демократичні ін-

¹ “...Ви станете йому за рабів. І ви будете кликати того дня проти вашого царя, якого собі вибрали, та не відповість вам Господь того дня!” (1 Самуїлова 8: 17, 18).

² Під якістю я розумію свободу, багатство, виховання, знатне походження; під кількістю — перевищення маси населення [1, 167].

ституту покликані лише мінімізувати реальні втрати від цього ідейного задкування.

Про те, наскільки це складно, свідчить історія. “Вибрати мене вашим імператором, солдати, було у вашій владі, — пояснює Валентиніан засади опосередкованої демократії, — але після того, як ви мене вибрали, те, чого ви вимагаєте, залежить не від вашого, а від мого свавілля”. “Завдання партії комуністів, — роз’яснював принцип демократичного централізму В. Ленін, — встати на чолі стомленої маси, повести її вірним шляхом, шляхом трудової дисципліни, шляхом узгодження завдань мітингування про умови роботи і завдань беззаперечного підкорення сваволі радянського керівника, диктатора, під час роботи”.

Таким чином, доходимо висновків: 1) атрибутом суверенітету є тяглість владних повноважень (як спадкова абсолютна монархія); 2) безпосередня демократія “по черзі” можлива лише в небагаточисельних спільнотах; 3) так звана представницька (опосередкована) демократія суперечить ідеї народовладдя і відтак є потенційною причиною диктатури.

Тож як можливе реальне (а не лише ідейне) народовладдя? Чи може влада виходити конкретно від кожного, а не лише від народу як абстрактного джерела? Чи може істинно всезагальне — суверенітет — стати загальним для всіх (а не лише для обраних)?

Ст. 38 Конституції України встановлює право громадянина на “участь в управлінні державними справами”. Процедури представницької демократії зазначені тут окремо, отже, участь в управлінні державними справами не є спорадичною участю у виборах і має розглядатися як часова безперервність.

Цій вимозі відповідає єдина норма української Конституції — ст. 40. Вона встановлює право громадянина звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Ми наполягаємо на винятковості цієї норми і відповідного права, тимчасом як “більшість учених погоджуються, що право участі в управлінні держав-

ними справами є комплексним і об’єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян” [3, 55].

Як зазначає О. Чуб, “коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене ... Необмеженим є також коло установ та посадових осіб — адресатів такого звернення; не регламентоване коло питань, що можуть бути предметом звернень; не передбачена можливість обмеження встановленого права. Тут законодавець надає широкий простір для впливу громадян на прийняття державних рішень” [3, 64]. Наведені далі експериментальні дані свідчать, що законодавець не надає жодного законодавчого забезпечення реалізації цього найважливішого, з огляду на втілення конституційної ідеї народовладдя, права громадянина.

Частиною другою ст. 7 Закону України “Про статус народного депутата” встановлено, що “народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців”. “Закон” тут — “Закон України про звернення громадян” (оскільки іншого немає), який встановлює обов’язок народного депутата розглянути звернення і встановлює відповідальність за його (Закону) порушення.

Право громадянина виявляється голим, а обов’язок народного обранця — демагогічно-декларативним. 5 жовтня 2011 р. Харківський окружний адміністративний суд відмовив у відкритті провадження за позовом до народного депутата, який не відповів на звернення громадянина. Суд встановив, що народний депутат “не виконує владні управлінські функції під час розгляду звернень громадян” і тому “не є суб’єктом владних повноважень в розумінні Кодексу адміністративного судочинства України по відношенню до позивача в даному випадку”; “позивач не позбавлений можливості звернутися до місцевого суду з відповідним позовом в порядку ЦПК України” [4]. Остання можливість також є примарною, адже як фізична (юридична) особа народний депутат не має перед громадянином жодних (у тому числі цивільних) зобов’язань.

Головне юридичне управління Верховної Ради України, відповідаючи на звернення

щодо роз'яснення словосполучення “відповідно до закону” у нормі “народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців”, зазначає: “На нашу думку, законодавець мав на увазі, що питання, які стосуються розгляду звернень громадян, будуть регулюватися окремим законом. Спеціальним законом, яким регулюється питання звернень громадян, є Закон України “Про звернення громадян”. Відсутність логічної ланки між цими двома твердженнями переконливо свідчить про відсутність законодавчої конкретизації права громадянина на звернення.

Якщо навіть до народного обранця, тобто до того члена суспільства, якому решта безпосередньо передає за правилами представницької демократії своє право на чергу владування, не можна звернутися, то що казати про виконавчу гілку влади, яка ще більш відчужена від громадянина — за тими самими правилами.

Ще з радянських часів сформувалось золоте правило бюрократії: скаргу на дії чи бездіяльність направляють на розгляд суб'єкту оскаржуваних дій чи бездіяльності. Хоча Законом України “Про звернення громадян” це прямо заборонено. Суди відмовляються визнавати рішення вищого у порядку підлеглості органу направити скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, за рішення, яке можна оскаржити у порядку КАСУ.

Відповідно до ст. 29 Закону, нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Останні вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Прокурорське реагування трактується судами виключно як право, а не обов'язок прокурора: “Суд зазначає, що відповідно до ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”, встановлено право, а не обов'язок прокурора... вживати заходи прокурорського реагування, визначені законом. Отже, питання щодо висновків такого нагляду і внесення протесту є виключ-

ним повноваженням прокурора, а не його обов'язком” [5]³.

Нарешті, якщо громадянин захоче скористатися своїм правом особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу, взяти участь у перевірці поданої скарги чи заяви, або ж бути присутнім при розгляді заяви чи скарги, тобто коли громадянин захоче взяти безпосередню й особисту участь в управлінні державними справами — через особистейбезпосереднє спілкування з державними достойниками — йому буде відмовлено. Харківський апеляційний адміністративний суд цілковито “оголив” і це право громадянина: “Особа, щодо якої приймають рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень, вона може наводити обставини та докази на їх підтвердження, правові аргументи тощо. Разом з тим ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово і повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційними” [6].

Таким чином, Закон України “Про звернення громадян” не забезпечує реалізацію конституційного права громадян на звернення. Враховуючи ж, що звернення громадян є їхньою єдиною законною можливістю брати участь в управлінні державними справами, таке управління, у свою чергу, розглядається як іманентне втілення ідеї народовладдя, можна зробити висновок про нагальну необхідність законодавчої конкретизації конституційної норми “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”.

³ Дійсно, у Законі України “Про прокуратуру” йдеться здебільшого про права прокурора та його обов'язки відносно вищого (у порядку підлеглості) начальника, а не відносно громадянина. Це є певною теоретико-правовою проблемою, і не дарма лунають пропозиції про доповнення Закону главою про обов'язки прокурора [2]. Проте, і чинний Закон дає всі підстави для встановлення обов'язків прокурора вживати заходи прокурорського реагування. Так, ст. 35, 36, 46 приписують прокурору обов'язок вчинити заходи прокурорського реагування. Всі три статті належать до розділу III “Прокурорський нагляд”, і принципи аналогії права та закону вимагають визнати обов'язок прокурора вжити заходи прокурорського реагування і у випадках порушень, виявлених при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням всіх законів, у тому числі й Закону України “Про звернення громадян”.



Література

1. Арістотель. Політика: Пер. з давньогрецьк. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. — 239 с.
2. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / С. О. Марченкова // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 596–602. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11msoara.pdf>
3. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: Дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. О. Чуб. — Х., 2004. — 198 с.
4. Ухвала про відмову у відкритті провадження від 5 жовтня 2011 р. по справі № 2а-13122/11/2070. Харківський окружний адміністративний суд. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18515511>
5. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2011 р. по справі 2а-6944/11/2070. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18570398>
6. Ухвала колегії суддів Харківського апеляційного адміністративного суду від 22 березня 2011 р. по справі № 2а-7953/10/2070. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14849273>

Протилежні моделі суспільного устрою — такі як монархія та демократія — рівним чином визнають, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ. Різниця визначається за допомогою часу. Суверенітет, який відповідає своєму поняттю, триває у часі, а не передається одного дня. Оскільки ж представницька демократія містить таку передачу, як необхідний логічний елемент, справжнє народовладдя залишається проблемою. Спонтанне та довільне звернення громадян до представників влади є їхньою єдиною законною можливістю брати участь в управлінні державними справами, таке управління, у свою чергу, розглядається як іманентне втілення ідеї народовладдя.

Противоположные модели общественного устройства — такие как монархия и демократия — равным образом признают, что носителем суверенитета и единственным источником власти есть народ. Различие определяется с помощью времени. Суверенитет, отвечающий своему понятию, длится во времени, а не передается однажды. Поскольку представительная демократия содержит такую передачу, как необходимый логический элемент, настоящее народовластие остается проблемой. Спонтанное и произвольное обращение граждан к представителям власти является их единственной законной возможностью принимать участие в управлении государственными делами, такое управление, в свою очередь, рассматривается как имманентное воплощение идеи народовластия.

Opposite models of social order such as monarchy and democracy equally admit that the only source of power and bearer of sovereignty of state (commonwealth) is its people. Difference is defined by the time. Sovereignty, which answers to its concept, lasts in time, but can't be passed on once. Since the representative democracy contains such a pass (transference) as its essential logical element, people sovereignty stays a problem. Citizens' spontaneous and free appeal to public agents is their only legal opportunity to take part in management of state affairs, which the management itself is considered as an immanent realization of the idea of people sovereignty.

Надійшла 3 вересня 2013 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВЗАЄМИН У ВІЗАНТІЇ ЗА ПРАВЛІННЯ ЮСТИНІАНА

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 98–105

Розкрито особливості нормативно-правового забезпечення державно-церковних взаємин у Візантії за правління імператора Юстиніана.

У Візантійській імперії вже на ранньому етапі її розвитку почався творчий розвиток пізньоантичних традицій регламентування державно-церковних взаємин. Церкві належали значні земельні володіння, які були наділені адміністративно-судовими і фінансово-податковими привілеями. Духовенство звільнялося від сплати податків і повинностей (за винятком поземельного податку), вищі духовні сановники отримали право суду над кліриками [34, 122]. За правління Юстиніана I (527–565 рр.) відбулися зміни системи державно-церковних взаємин у Візантійській імперії. Проаналізуємо нормативні новації імператора Юстиніана, які стали важливою складовою режиму симфонії влад [25].

Аналізуючи міру наукового розроблення проблеми, зазначимо наявність низки праць, присвячених регламентуванню державно-церковних взаємин у Візантії у VI ст., зокрема нормотворчій та кодифікаційній діяльності імператора Юстиніана. Сучасна соціальна концепція УПЦ розглядає досвід християнізації права за Юстиніана успішним завдяки усвідомленню ним позитивної місії Церкви у боротьбі з язичницькою пізньоантичною спадщиною і світським [27, 22–23]. Вже З. Удальцова підкреслила, що значна частина новел Юстиніана застерігала права Церкви [33, 96]. Вона звернула увагу на регламентування державної політики щодо Церкви загалом [36] і у відвойованому Карфагені зокрема [35]. Аналізуючи церковну темати-

ку новел Юстиніана, В. Ципін підкреслив, що в них зустрічаються принципово важливі норми, які відсутні в канонах і які продовжували діяти надалі (зокрема, канонічна норма щодо вікового цензу єпископа у 35 років) [39, 83–86]. Окремі аспекти регламентування Юстиніаном внутрішньоцерковних питань розкрив А. Митрофанов [18; 19]. Л. Костогризова окрему увагу приділила нормотворчій діяльності Юстиніана та оформленню церковно-державної доктрини [12]. В. Сметанін взагалі назвав Юстиніана стратегом права [30; 31, 79], звернувши увагу на законодавче врегулювання ним таких важливих внутрішньоцерковних питань, як кількість хіротоній, порядок утримання новонастановлених священників тощо [31, 75–76]. М. Граціанський політику Юстиніана щодо монофізитів розглянув з огляду на подальше завоювання Близького Сходу арабами. Виокремив три головні етапи церковної політики Юстиніана (531–536, 536–553 і 553–565 рр.) та їх характерні особливості [5]. До його нормотворення у сфері державно-церковних взаємин виявила увагу зарубіжна візантиністика. Шарль Діль відзначив, що Юстиніан успішно суміщав вирішення внутрішньоцерковних питань і законотворчість [8, 30].

Особливості становлення системи нормативно-правового забезпечення державно-церковних взаємин ранньовізантійської доби автор вже розкривав у своїх публікаціях при аналізі адміністративної діяльності візантійського уряду, джерел з церковно-правової

історії Візантійської імперії, правового статусу монастирів та єпископа, фінансово-податкових та адміністративно-судових привілеїв Церкви загалом [20] і окремих монастирів Візантійської імперії [21], їх еволюції на різних етапах історичного розвитку імперії [24], правових гарантій церковного і монастирського землеволодіння [26], невідчуження церковного і монастирського землеволодіння [23], особливостей правового статусу, власне, монастирського землеволодіння, а також політики щодо єретиків [22].

Різноманітною є і актова база роботи. Важливе значення мають рішення і постанови вселенських та місцевих соборів, які відбувались у цей час на території Візантійської імперії. Право імператора скликати, а за потреби, особисто, або через свого представника, головувати на Соборі під сумнів не ставилося. Канони (правила), прийняті на Соборі, вважались обов'язковими для прийняття і виконання усією Церквою [32, 156]. Законність цих соборів та їх рішень могла підтверджуватися урядовими актами. Так, імператорським декретом Юстиніана від 26 березня 533 р. підкреслювалася законність V Вселенського Собору [4, 74–75]. Легітимність актів Собору підтверджувалася і підписами його учасників, як митрополитів, патріархів, так і представників монастирів. Зокрема, на актах Собору 536 р. стоять підписи представників 68 столичних монастирів [9, 51]. У соборах могли брати участь представники (легати) Римського Папи. При своїй незгоді з ходом Собору та прийнятими рішеннями він міг відкликати своїх легатів. Подібні випадки траплялися і під час засідань Синоду.

Частиною системи соборних рішень та постанов є акти церковних соборів у Салоні 15 липня 530 р. та 4 травня 533 р. Вони органічно вписуються у систему тогочасної нормотворчої діяльності, а їх дані підтверджуються іншими джерелами, зокрема епіграфічними [43]. Уже в листуванні римського папи Віглія (537–555 рр.) ми можемо знайти інформацію щодо земельних володінь Папської курії у Далмації (*Dalmatiarum patrimonium, patrimonium in Dalmatia*) та взаємини з архієпископом Салони (*Salona*) [44].

Уваги заслуговує діяльність комісії під головуванням Трибоніана, створеної за дорученням імператора Юстиніана. Її головне завдання полягало в узгодженні двох потоків правотворчості — законодавчої діяльності імператорів і праць класичних юристів в єдину збірку нормативних актів, придатних для практичного застосування. Робота проходила у кілька етапів і тривала упродовж 529–534 рр. У структурному плані створене комісією Зведення складалося з кількох частин. Його центральну частину займали Дигести (Пандекти). Вони були підготовлені комісією у складі 15 осіб, куди включили 4-х професорів (Теофіл, Кратін, Дорофей і Анатолій), які представляли Константинопольську і Берітську академії, та 11 адвокатів. Всього у Дигестах 7 частин і 50 книг, які поділяються на 432 титули і 9123 фрагменти із зазначенням імені кожного юриста і назви його твору. Дигести були опубліковані 16 грудня 529 р. і за два тижні були введені у дію. Цитування Дигестів нами здійснюється за зразком, який зазвичай прийнятий у переважній більшості юридичної літератури — спочатку буква D (*Digesta*), згодом номер книги, титулу, фрагмента, параграфа (наприклад, D.1.1.1.2) [6; 7]. Кодекс Юстиніана вийшов першим виданням, яке не дійшло до нас, у квітні 529 р. і другим — у листопаді 534 р. Він складався з 12 книг і містив 4,6 тис. конституцій римських імператорів. Найбільш рання з них (Конституція Адріана) датується 117 р. н. е., найбільш пізня (Конституція Юстиніана) — 5 листопада 534 р. Згодом у Зведення стали включати Новели — імператорські акти, видані Юстиніаном після другої редакції кодексу (534 р.). У більшості Новел вирішувалися питання державного і церковного управління. Ці новели збиралися, систематизовувалися і видавалися за наступників Юстиніана [15, 181–182]. 123-тя Новела Юстиніана (*“De diversis ecclesiasticis capitibus”*) регулювала внутрішньоцерковну діяльність: порядок обрання та рукоположення на єпископа, розмір відповідних внесків, церковне судочинство, віковий ценз єпископів та кліриків, устрій монастирів [39, 84]. 131 Новела Юстиніана підкреслила втрату чинності законом, якщо

він суперечить канонам [39, 48]. Розуміння тісного зв'язку державних законів та божественних настанов, які надходять у світ за допомогою божественної енергії, було теоретичним обґрунтуванням переосмислення у Візантії з позицій християнської моралі античного поняття спільного блага. Закон природний і політичний асоціюється зі стабільним станом речей (τάξις). Будь-яке порушення закону інтерпретувалося як аномалія. Законодавча ініціатива у Візантії належала центральній владі [38, 20].

Публічне право Візантії, згідно з Дигестами, включало у себе святині (sacra) і служіння жерців (Ульпіан, D.1.1.1.2). Подібно до вшанування Бога ромеї мали підкорятися батькам і Батьківщині (Помпоній, D.1.1.2) [6, 23]. У Новелах Юстиніана розглядається регламентація церковної діяльності: визначається штат кліриків для церков Нового Риму (3-тя Новела); монастирів, монахів, ігуменів (5); приділено увагу церковним маєтностям (7); порядку переміщення кліриків (16); заборони ставленицьких зборів (56); єпископському суду у справах кліриків (83); встановленню диптиху перших п'яти престолів Вселенської Церкви (від Римського до Єрусалимського) (131); хіротонії єпископів, пресвітерів та дияконів (137). Церковні правовідносини регулюються 46, 58, 67, 74, 132, 133, 136, 149, 151 новелами [39, 84].

Ареал поширення дій цих новел міг відрізнятися — від конкретного регіону до всієї імперії. Показовою у цьому плані є VII Новела Юстиніана від 535 р. Сфера її чинності охоплювала як столицю та сусідні міста, так і провінції — Схід, Іллірик, Єгипет, Лікаонію, Лікію, Африку, а також західні області — “від Стародавнього Риму до кордонів океану”. Закон поширювався на церкви, які були у підпорядкуванні єпископів та інших патріархів, тобто він був всеохопним [36, 268]. Едикт імператора Юстиніана дав Константинопольському Патріархові право приймати прохання від інших патріархів, підкресливши його статус у Східній Церкві [41, 192]

Важливе значення для розкриття особливостей державного регулювання релігійних процесів має праця Іоанна Ефеського, який

народився близько 507 р. неподалік міста Аміду. У 527 р. у монастирі Іоанна Ортайського він отримав звання молодшого клірика. Після цього Іоанн Ефеський став подорожувати, відвідавши Сирію, Олександрію, Константинополь. Проте належність його до монофізитів зіграла з ним злий жарт і в 537 р., під час кампанії проти них, він опинився серед переслідуваних. У 542 р. Юстиніан призначив Іоанна місіонером до Малої Азії для остаточного викорінення решток язичництва. Навернення до християнства передбачалося тогочасним законодавством [28, 15–16].

Імператор Юстиніан вже у 527–529 рр. розгорнув масове переслідування єретиків. Політичних і майнових утисків зазнали всі, хто відмовлявся сповідувати істинну віру. У 529 р. Юстиніан закрив останнє опертя язичництва — Афінську академію [13, 122]. Її викладачі змушені були рятуватися втечею з міста [1, 48]. У 529–530 рр. Палестину охопило повстання самаритян. У ході його придушення десятки тисяч повстанців було вбито та обернено на рабів, інші змушені були тікати. Нове повстання самаритян, яке спалахнуло у 555 р., також було жорстоко придушено [2, 24]. Водночас, у 531–536 рр. імператор Юстиніан та його оточення намагалися досягти домовленості з монофізитами на основі теопасхитської формули. Влада прагнула примусити монофізитів визнати рішення Халкідонського Собору, як такого, на якому були засуджені Несторій і Євтіх. Спільний наступ імператора і Римського Папи проти монофізитів почав давати свої наслідки і монофізити розкололися на юліаністів і северіан. З 532 р. з'явилися перші ознаки вироблення Юстиніаном власної новаторської політики щодо монофізитської антихалкідонської партії. Остання проводила активні перемовини з владою щодо унії і шляхів подолання віронастановчих розбіжностей. Ці консультації тривали до 536 р., коли дискусія щодо Трьох глав знаменує початок нового етапу державної політики щодо монофізитів. У 532 р. відбувається співбесіда з северіанами (основною гілкою монофізитів), ініційована і санкціонована Юстиніаном.

ном. На цій зустрічі вперше були запропоновані кроки до подолання розколу. Імператор запропонував засудити Діодора, Феодорита, Іву, Євтіха і Несторія, прийнявши 12 анафематизмів Кирила Олександрійського. Монофізитам і надалі дозволили дотримуватися положення щодо однієї природи у Христа, проте відмовившись від засудження тих, хто сповідував дві природи. Вони мали визнати рішення Халкідонського Собору в тій частині, яка передбачала засудження Євтіха і Несторія, а перед цим взяти назад анафему томосу Римського Папи Льва. На співбесіді запрошені представники монофізитів відмовилися прийняти останній пункт, мотивуючи це повнотою відповідного рішення лише за опозиційним Патріархом Антіохії Севіром.

Вагома, хоча й допоміжна, роль у виробленні та реалізації цієї політики належала імператриці Феодорі. Показовим є факт розселення нею за погодженням з імператором засланих монофізитів у палаці Гормізда у Константинополі. Імператриця брала участь у зведенні на престол Константинопольського Патріарха Анфіма, а також в укладанні останнім унії з Севіром Антіохійським і Феодосієм Олександрійським [5, 9–10].

Указом 541 р. єретичними вченнями проголосили несторіанство і монофізитство. Хоча невдовзі вони відновили свої церкви, проте гоніння на них не припинилися [2, 25]. У 542 р. Юстиніан призначив Іоанна Ефеського місіонером до Малої Азії для остаточного викорінення там решток язичництва. Навернення до християнства передбачалося тогочасним законодавством. За короткий термін “70 000 душ” були звільнені від “язичницької облуди”. Як заохочення місії Юстиніан спрямував їй, разом з коштами, на видатки і хресний одяг, а також потурбувався, щоб кожний з нововернутих отримав по тримісіону. При здійсненні християнізації застосовувалися також погрози і примус, особливо під час руйнування язичницьких храмів. Ця політика мала закріпити регіони з нововернутим населенням за імперією, зміцнивши тут позиції імператорської влади. Місія Іоанна Ефеського у провінції Асія тривала до 571 р. Центр місії розташовувався у місті

Траллі, звідки її глава організував місіонерські поїздки по Асії, Карії, Лідії, Фригії, де Іоанном було збудовано 99 церков і 12 монастирів. Кошти на це виділила державна скарбниця. Крім того, зі столиці надходили речі культового характеру (одяг, посуд тощо). Боротьба велася не лише з язичництвом. Місія викорінювала й інші “єресі”. Сім юдейських синагог перетворили на церкви. Переслідвань зазнали монтаністи. Їхній центр – синагога кенасса – розташовувався у місті Пепуза у Фригії, де було поховано рештки Монтана і його численних дружин. За розпорядженням Іоанна Ефеського ці рештки разом з книгами і синагогою були спалені [28, 16–17].

Серед кроків імператорської влади цієї доби – посилення економічної могутності Церкви, захист її власності. Імператор заохочував благодійну діяльність Церкви, розглядаючи її інструмент внутрішньої стабілізації, сприяв будівництву монастирів, водночас упорядковуючи діяльність монахів. Прагнувши посилити владу єпископів і Церкви на місцях, Юстиніан намагався обмежити вплив Церкви на процедуру обрання єпископів, надав останнім контрольні функції щодо державної адміністрації. Здійснювався курс на долучення єпископів до управління міськими справами [13, 135–136]. По мірі занепаду курій, Церкві, яка відігравала помітну роль у торгівлі, уряд передав контроль за міським ринком [14, 125]. Така політика щодо Церкви сприяла зловживанням з боку священиків, незаконного захоплення ними нових земель [1, 49]. Нормативні акти Юстиніана сприяли закріпленню домінуючого становища православної Церкви [4, 57].

Для владнання внутрішніх християнських суперечностей у 553 р. у столиці скликали V Вселенський Собор. Він став кроком до посилення позицій ортодоксального православ'я та злиття держави і Церкви. Диякон Константинопольської Софії Агапіт у своєму “Викладі” звертався до імператора Юстиніана зі словами: “Керований законами Бога імператор править і підданими за законом” [40, 69].

Уже в Юстиніанівській теорії імператорської влади поряд з елементами традиційної

римської концепції легітимації законодавчих повноважень принцепса народом простежується чужа римській традиції концепція. Згідно з останньою законодавча влада володаря отримує божественну легітимацію, а сам імператор — втілений Закон, посланий Богом на землю, якому Бог підкорив самі закони. Подібна концептуалізація божественного характеру законодавчої влади імператора неминуче мала призвести до повного розриву з римською правовою традицією легітимації влади з боку народу [29, 55]. Для візантійця всесвітня історія — історія “обраного народу”, “ромейського народу”, який живе за законами Римської імперії і в духовній єдності християнської віри [10]. Принцип симфонії церковної і світської влади (священства і царства) сформульовано у преамбулі до 6-ї Новели Юстиніана [39, 84]. Наведемо граничну форму номінації Юстиніана, яка у грецькому виразі складалася з 28 слів: “В ім’я Господа Ісуса Христа, Бога Нашого, Автократор Кесар Флавій Юстиніан Алеманський, Готський, Франкський, Германський, Антський, Аланський, Вандальський, Африканський, благочестивий, щасливий, уславлений, переможний, перемононосний, вічно священний Август”. Подібна латинська формула, поінформна у порядку слідування компонентів, складалася з 26 слів: “В ім’я Господа Нашого Ісуса Христа, Імператор Цезар Флавій Юстиніан Алеманський, Готський, Франкський, Германський, Вандальський, Африканський, благочестивий, щасливий, уславлений, переможний і завжди перемононосний Август” [31, 64–65].

“Василики”, проголошуючи на всій землі нашої царськості (βασιλείας) духовну владу (ἀρχή) святих монастирів, повторюють 5-ту Новелу Юстиніана. В її латинській версії еквіваленти владних понять опущені. Якщо юстиніанівське право співвідносить термін “auctoritas” і фігуру імператора, то “Василики” докладали відповідне поняття до вищих чинів: фігура імператора виступає опосередковано, коли йдеться про імператорську владність “βασιλική αὐθεντία”. У Дигестах та Кодексі головним способом вираження ідеї імператорської влади слугувало латинське

поняття “imperium”. Воно втілювало принцип делегування імператорською владою повноважень її представникам у системі державного управління. Їх похідні у грецькій мові не обмежені чітко визначеною термінологією. У “Василиках” семантичним еквівалентом “imperium” поряд з поняттям “βασιλεία” слугували поняття “κράτος”, “ἐξουσία”, похідні форми поняття “ἀρχή”. Схолії до “Василик” відобразили зроблені ранньовізантійськими юристами коляції латинських і грецьких позначень влади. Грецькі транслітерації поняття “imperium” в схоліях до “Василик” і в схоліях до “Еклоги Василик”, взяті з Дигест і Кодексу Юстиніана, згідно з прототипами відзначають повноваження архонтів і чиновників. Одна зі схолій дає підстави розглядати запозичене поняття як атрибут “народу ромейв” [3, 58–60].

Загалом у VI ст. продовжує кристалізуватися одна з наріжних ідей середньовічної християнської ідеології — ідея союзу Християнської Церкви і “християнської імперії” (Imperium Christianum). Необхідною передумовою для цього союзу були співправовірність християнської церкви й імператора. Християнська концепція християнської влади поступово зливається з римською державною теорією [33, 91]. На зміну пізньоантичній категорії “divus” (божественний) приходять “imperator ex Deo” (імператор від Бога) [1, 32]. Правитель виступає як “vicarius Christi” [42, 105]. Почуття лояльності існуючій династії тісно коригувалося з релігійними віруваннями. Релігійна співналежність давала підстави пов’язувати вірність християнського населення з відданістю співправовірному імператорові, який виступав захисником християнської системи цінностей [17]. Ці цінності закладалися у систему права Візантії, відображуючись у змісті та формі актів ромейського права. Протидія православному імператорові одночасно трактувалася як зрада та ересь.

Правосвідомість візантійського суспільства корелюється з моральними нормами, які, у свою чергу, ґрунтуються на глибокій християнській моральності. Формується розуміння канону як найважливішої життєвої норми,

яка визначає межі сакрального і світського, окресливши в останньому повноваження мирських органів влади. Правова модель Візантійської імперії з самого початку свого формування зазнала зовнішніх і внутрішніх впливів. Це демонструють Дигести та Кодекс Юстиніана. Ідея божественного походження влади василевса призводить до обожнення імператорських актів, їх ідентифікації з божественними настановами [37, 3]. Нормотворча діяльність Юстиніана зумовила істотні зміни правової ситуації у візантійському суспільстві, визначивши як об'єкт правового регулювання цілу низку аспектів державно-церковних взаємин, зокрема кількість хіротоній, порядок утримання священницького апарату, статус монашества. З іншого боку, саме з постаттю Юстиніана пов'язують перетворення грецької мови у мову права, що сприяло ще більшій гармонізації державно-церковних взаємин у Візантійській імперії, зближенню царськості і священства, міцності імперської та імператорської влади на місцях, оскільки саме ця мова була мовою основної частини підданих та мовою канонічних актів Церкви [31, 74–75].

Процеси еллінізації були добре помітні як в етнічному епіцентрі (власне Греція, Константинополь і прилеглі землі, Південна Фракія, західні і північно-західні райони Малої Азії), так і на периферії. Константинопольський Патріархат перетворюється на важливий інструмент еллінізації та інтеграції чужинських груп у гуманітарний простір держав, що особливо характерно для анклавних чужорідних вкраплень (печенігів у Македонії, угорців на Вардарі, вірмен у Кілікії, слов'ян у Фессалії, Південній Фракії, Пелопоннесі) [16, 200–201]. Особливо важливе місце мало утворення нових православних митрополій (Патраської та Афінської) для еллінізації слов'ян Пелопоннесу [11]. Служба правилась грецькою мовою [16, 209]. Відповідні інтеграційні процеси відбувались по всій периферії імперії, сприяючи втягненню у правовий простір окремих регіонів. Посилення адміністративної керованості окремих провінцій було зумовлено забезпеченням лояльності місцевих релігійних громад, їх

інтеграції у чинні алгоритми управлінської діяльності. Вже на ранньому етапі розвитку Візантії релігія та Церква виступали важливим чинником формування загальнодержавної ідентичності. Релігійна співналежність давала можливість пов'язувати вірність населення своїй релігії з відданістю співправовірному монархові [17]. Це було актуальним для Єгипту, місцеве монофізитське населення якого болісно реагувало на будь-які дії офіційної Церкви, спрямовані на уніфікацію кульгово-обрядової сфери. З підозрою сприймалися узгоджені дії Церкви і влади. Тому дії Юстиніана, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, сприяли як удосконаленню системи нормативно-правового забезпечення державно-церковних взаємин, так і пошуку механізмів його впровадження в адміністративну практику.

Отже, період правління Юстиніана позначився пошуком нових засад і механізмів співіснування держави і Церкви. Поряд з посиленням впливу кліру, як і влади єпископів, зростає регламентованість їхньої діяльності. Набули сили процеси еллінізації як діловодства, так і права. Законодавство Юстиніана стало важливою складовою зміцнення системи симфонії світської та духовної влад, що засвідчив скликаний у столиці у 553 р. V Вселенський Собор. Простежується прагнення владних інститутів посилити свій контроль не лише за Церквою як інститутом, її економічними ресурсами та політичною діяльністю, а й за безпосередніми її діями у релігійній сфері, організацією проповідництва. Відповідно, державні органи брали на себе не лише фінансове, а й кадрове забезпечення релігійних місій, регламентуючи їх рішеннями центральних та місцевих органів влади.



Література

1. Бибииков М. В. “Великие Василевсы” Византийской империи: к изучению идеологии и эмблематики сакрализации власти / М. В. Бибииков // Священное тело короля: ритуалы и мифология власти [отв. ред. Н. А. Хачатурян]. — М.: Наука, 2006. — С. 29–51.
2. Большаков О. Г. Средневековый город Ближнего Востока (VII — середина XIII в.). Социально-

- экономические отношения / О. Г. Большаков. — М.: Глав. ред. восточ. л-ры издат. “Наука”, 1984. — 344 с.
3. Вин Ю. Я. Социокультурный концепт “императорской власти” в византийском праве: понятие “*βασιλεία*” в “Василиках” и его лексические эквиваленты / Ю. Я. Вин, Д. Е. Кондратьев // Российское византиноведение: Традиции и перспективы: Тезисы докладов XIX Всероссийской науч. сессии византинистов, Москва, 27–29 января 2011 года. — М.: Изд-во МГУ, 2011. — С. 58–60.
4. Геростергиос А. Юстиниан Великий — император и святой [пер. с англ. М. Козлова] / Астериос Геростергиос. — М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2010. — 448 с.
5. Грацианский М. В. Политика императора Юстиниана Великого по отношению к монофиситам / М. В. Грацианский: Автореф. дис... канд. ист. наук. — 07.00.03; МГУ им. М. В. Ломоносова, ист. ф-т. — М., 2009. — 16 с.
6. Дигесты Юстиниана: Избранные фрагменты [в пер. и с прим. И. С. Петерского; отв. ред. д-р юрид. наук Е. А. Скрипилев]. — М.: Наука, 1984. — 456 с.
7. Дигесты Юстиниана. — Т. I. — Книги I — IV [пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов]. — М.: Статут, 2002. — 584 с.; Т. 2. — 2003. — 622 с.; Т. 3. — 2003. — 780 с.; Т. 4. — 2004. — 780 с.; Т. 5. — Полумтом 1. — 2004. — 613 с.; Т. 5. — Полумтом 2. — 2004. — 601 с.
8. Диль Ш. Юстиниан и византийская цивилизация в VI веке [пер. сь франц.] / Шарль Диль. — СПб.: Тип. Альшулера, 1908. — XXXIV + 687 с.
9. Каждан А. П. Византийский монастырь XI—XII вв. как социальная группа / А. П. Каждан // ВВ. — Т. 31. — 1971. — С. 48–70.
10. Козлов А. С. О понимании византийцами своего места во всемирной истории (на материалах восточно-римской хронистики IV—VI вв.) / А. С. Козлов // Византия: кумуляция и трансляция культур: тез. докл. IX науч. Сюзюмовских чтений (24–27 августа 1997 г.) [ред. кол.: А. И. Романчук (отв. за вып.) и др.]. — Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 1997. — С. 20–22.
11. Коматина П. Оснивање Патраске и Атинске митрополије и словени на Пелопонезу / Предраг Коматина // Сборник радова Византолошког института. — 2009. — Бр. 46. — С. 27–52.
12. Костогрызова Л. Ю. Эволюция церковно-государственных отношений в Византии в законодательстве императоров IV — начала X в.: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. Ю. Костогрызова; УГЮА. — Екатеринбург, 2007. — 215 с.
13. Курбатов Г. Л. Византийская церковь IV—XII вв. / Г. Л. Курбатов // Христианство: Античность. Византия. Древняя Русь: Монография [науч. ред. А. Я. Дегтярев]. — Л.: Лениздат, 1988. — С. 107–188.
14. Курбатов Г. Л. Города, ремесло и торговля в Византии IV—V вв. Константинополь и провинции / Г. Л. Курбатов // История Византии. — В 3 т. — Т. 1 [отв. ред. З. В. Удальцова]. — М.: Наука, 1967. — С. 101–128.
15. Кучма В. В. Государство и право Древнего мира и Средних веков: в 2 ч. / В. В. Кучма. — Волгоград: Изд-во Волгоградского ун-та, 2001. — 548 с.
16. Литаврин Г. Г. Некоторые особенности этнонимов в византийских источниках / Г. Г. Литаврин // Вопросы этногенеза и этнической истории славян и восточных романцев: Методология и историография: сб. [отв. ред. В. Д. Королюк]. — М.: Наука, 1976. — С. 198–217.
17. Марангудакис М. Успон и пад византијског национализма / Мануссос Марангудакис // Социолошки преглед. — 1996. — Г. 30. — Бр. 1. — С. 77–90.
18. Митрофанов А. Ю. Каноническое право и законодательство Юстиниана о допуске рабов и колон-адскриптицев в епископат / А. Ю. Митрофанов // История и культура средних веков: актуальные проблемы: Тезисы докладов XXI межвуз. конф. студ., аспирантов и молодых ученых 26–30 ноября 2001 г. — СПб., 2002. — С. 3–4.
19. Митрофанов А. Ю. Практика епископского постановления по законодательству Юстиниана Велико-го / А. Ю. Митрофанов // Человек, природа, общество. Актуальные проблемы: Материалы 12 междунар. конф. молодых ученых 27–30 декабря 2001 г. — СПб., 2001. — С. 384–394.
20. Омельчук В. В. Адміністративно-судові привілеї Візантійської православної Церкви / В. В. Омельчук // Судова апеляція. — 2013. — № 1 (30). — С. 29–36.
21. Омельчук В. В. Адміністративно-судові та фінансово-податкові привілеї візантійських монастирів / В. В. Омельчук // Фінансове право. — 2013. — № 2 (24). — С. 42–46.
22. Омельчук В. В. Нормативно-правові акти проти еретиків у структурі норм церковно-канонічного права Візантійської імперії (кінець IV—XI ст.) / В. В. Омельчук // Держава і право: Юридичні і політичні науки. — 2013. — Вип. 59. — С. 48–55.
23. Омельчук В. В. Особливості відчуження церковної власності у Візантійській імперії / В. В. Омельчук // Наук. праці МАУП. — 2013. — Вип. 1 (36). — С. 45–47.
24. Омельчук В. В. Особливості еволюції системи фінансово-податкових привілеїв візантійських монастирів / В. В. Омельчук // Фінансове право. — 2013. — № 3 (25). — С. 35–39.
25. Омельчук В. В. Симфонія влад у політико-правовій моделі Візантійської імперії / В. В. Омельчук // Наукові записки Ін-ту законодавства ВР України. — 2013. — Вип. 3. — С. 14–19.
26. Омельчук В. В. Церковно-монастирське землеволодіння у Візантійській імперії та його правові гарантії / В. В. Омельчук // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — Вип. 2 (206). — С. 7–11.

27. Основи соціальної концепції УПЦ: Ухвалено Ювілейним Архієрейським Собором РПЦ та Архієрейським Собором УПЦ. — К.: ІВЦ УПЦ, 2002. — 80 с.
28. Пигулевская Н. Сирийские источники по истории народов СССР / Н. Пигулевская. — М., Л.: Изд-во АН СССР, 1941. — 171 с.
29. Сильвестрова Е. В. Lex Generalis. Императорская конституция в системе источников греко-римского права V—X в. н. э. / Е. В. Сильвестрова. — М.: Индрик, 2007. — 248 с.
30. Сметанин В. А. О специфике инвариантной информации “Новелл Юстиниана” / В. А. Сметанин // АДСВ. — Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 2000. — Вып. 31. — С. 45—59.
31. Сметанин В. А. О специфике инвариантной информации “Новелл Юстиниана” (Продолжение) / В. А. Сметанин // АДСВ. — Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 2001. — Вып. 32. — С. 63—85.
32. Сюзюмов М. Я. Христианская церковь в IV—VI вв. / М. Я. Сюзюмов // История Византии. — В 3 т. — Т. 1 [отв. ред. З. В. Удальцова]. — М.: Наука, 1967. — С. 144—163.
33. Удальцова З. В. Византийская империя в раннем средневековье (IV—XII вв.) / З. В. Удальцова // История Европы: с древнейших времен до наших дней. — Т. 2: Средневековая Европа [ред. кол.: Е. В. Гутнова (отв. ред.) и др.]. — М.: Наука, 1992. — С. 85—111.
34. Удальцова З. В. Византия IV — первой половины IX в. / З. В. Удальцова // История Средних веков: в 2 т. [под общ. ред. С. Д. Сказкина]: Учеб. — [Изд-е 2-е, перераб.] — Т. 1. — М.: Высш. шк., 1977. — С. 118—134.
35. Удальцова З. В. Народные движения в Северной Африке при Юстиниане / З. В. Удальцова // ВВ. — 1952. — Т. V. — С. 15—48.
36. Удальцова З. В. Церковная политика Юстиниана. Народно-еретические движения в империи / З. В. Удальцова // История Византии. — В 3 т. — Т. 1 [отв. ред. З. В. Удальцова]. — М.: Наука, 1967. — С. 267—281.
37. Хвостова К. В. Земельная собственность в Поздней Византии (XIV—XV вв.): реальные отношения и их понимание византийцами — современниками эпохи / К. В. Хвостова // ВВ. — Т. 51. — 1991. — С. 3—13.
38. Хвостова К. В. Спорные вопросы византийской земельной собственности / К. В. Хвостова // ВВ. — Т. 64 (89). — 2005. — С. 3—22.
39. Цыпин В. Курс церковного права: Учеб. пособие / В. Цыпин. — Клин: Христианская жизнь, 2004. — 703 с.
40. Чичуров И. С. Политическая идеология Средневековья (Византия и Русь) / И. С. Чичуров. — М.: Наука, 1991. — 176 с.
41. Шафф Ф. История христианской церкви. — Т. III [пер. О. А. Рыбакова] / Филип Шафф. — СПб.: Библия для всех, 2007. — 688 с.
42. Buchner W. Zachód i Bizancjum. Zarys teologii politycznej wielkiego rozbratu / Wojciech Buchner // Studia Humanistyczne. — 2009. — Т. 7. — С. 101—113.
43. Dodig R. Akti crkvenih sabora održanih 530. i 533. u Saloni / Radoslav Dodig, Ante Škegro // Povijesni prilozi. — Vol. 35. — № 35. — Prosinac 2008. — С. 9—23.
44. Škegro A. Patrimony of St. Peter in Dalmatia / Ante Škegro // Povijesni prilozi. — Vol. 21. — № 21. — Veljača 2002. — С. 9—28.

Визначено посилення регламентації державною діяльністю церковних інститутів та зміцнення позицій Константинопольського Патріархату як передумови формування симфонії у політико-правовій моделі імперії.

Определено усиление регламентации государством деятельности церковных институтов и укрепление позиций Константинопольского Патриархата как предпосылки формирования симфонии в политико-правовой модели империи.

Certainly strengthening of regulation of activity of church institutes and strengthening of positions of Constantinople Patriarchy the state as pre-conditions of forming of symphony at a political a legal model empire.

Надійшла 15 липня 2013 р.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 106—111

Становлення та розвиток законодавства у сфері самоврядування в сучасній Україні є найважливішою складовою державної політики, спрямованої на європейську інтеграцію нашої країни. Вивчення головних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано значною мірою з вітчизняним законодавством, яке на сьогодні повністю не доведене до європейських нормативно-правових стандартів, а також основних шляхів його вдосконалення, дає можливість зрозуміти сутність демократичних перетворень в Україні як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування є запорукою демократичного ладу будь-якої держави, чи не найголовнішою передумовою формування громадянського суспільства. Саме органи місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади сіл, селищ, об'єднань сіл та селищ, міст, є найближчими до громадян, знають проблеми кожного представника територіальної громади, беруть активну участь у соціально-економічному та гуманітарному розвитку населених пунктів, розробляють та затверджують програми розвитку територіальних громад.

Приєднавшись до європейських та міжнародних норм у сфері самоврядування, зокрема ратифікувавши у 1997 р. Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна визнала, що органи самоврядування становлять одну з найголовніших підвалин будь-якого демократичного ладу; існування місцевої влади, наділеної реальними функціями, яка може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління та має бути створена на демократичній основі з широкою автономією щодо своєї компетенції, своїх функцій, шляхів і засобів їх здійснення, а також

ресурсів, необхідних для їх виконання. Таке підґрунтя має бути закладене і в проведенні майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні [21, 3].

Актуальність цієї проблеми полягає також у тому, що органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень та фінансових ресурсів для розв'язання найголовніших проблем територіальних громад, що значною мірою пов'язано з законодавством у сфері самоврядування, процес становлення якого в Україні ще не завершений. Крім цього, ринкові відносини істотно розширили самостійність та відповідальність органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання, що володіють і розпоряджаються значною частиною національного багатства. Тому від здійснення ефективної соціально-економічної політики на місцях значною мірою залежить добробут наших громадян, процвітання усієї держави, гарантування національної безпеки України, що робить питання реформування та подальшого розвитку законодавства у сфері самоврядування ще більш актуальним.

Проблема становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, в тому числі

його нормативно-правового забезпечення, була предметом дослідження багатьох вітчизняних дослідників, зокрема О. М. Баймуратова, П. В. Ворони, І. В. Козюри, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, Ж. Д. Куколевської, П. М. Любченка, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, В. В. Толкованова тощо [2–4; 6–10; 12; 20]. Приміром, В. С. Куйбіда, аналізуючи політико-правові проблеми місцевого самоврядування, акцентує увагу на подальшому вдосконаленні володіння та управління комунальною власністю, а також фінансово-кредитної діяльності місцевого самоврядування і справляння місцевих податків та зборів [8, 188]. В. В. Толкованов розглядає загальний розвиток місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської інтеграції, при цьому його нормативно-правове забезпечення висвітлюється лише побіжно [20].

Тобто, на сьогодні відсутнє комплексне дослідження проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування, зокрема в контексті європейської інтеграції України. У цьому контексті зацентруємо особливості становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні, особливо його нормативно-правового забезпечення, в контексті європейського вибору України; розкриємо основні проблеми розвитку законодавства у сфері самоврядування та пошук ефективних шляхів їх подолання.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло тривалий шлях свого розвитку, починаючи з доби Київської Русі та закінчуючи сьогоднішнім. За часів існування Радянського Союзу (20–80-ті роки ХХ ст.) місцеве самоврядування в Україні у формі рад переживало чи не найбільший занепад. У цей час органи місцевого самоврядування (ради) фактично перетворилися на місцеві осередки органів виконавчої влади, не маючи реальних повноважень, оскільки усі найважливіші питання місцевого життя вирішувалися “з гори”. Міфом радянського часу була і виборність рад. Депутатів рад справді обирали, але в більшості випадків вибори відбувались на безальтернативній основі і по тій кандидатурі, яка отримала

попереднє схвалення партійних комітетів [4, 70–72].

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли в результаті виборів до Верховної та місцевих рад потрапила значна кількість людей, не пов’язаних з комуністичною партією.

7 грудня 1990 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Закон України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, за яким місцеве самоврядування в Україні отримало законодавче визнання. Було закріплено низку основоположних принципів, пов’язаних з правовою і фінансовою автономією органів місцевого самоврядування. Зрештою, місцеві Ради народних депутатів отримали статус юридичної особи та стали суб’єктами комунальної власності.

Після проголошення незалежності України та проведення референдуму 1 грудня 1991 р. розпочинається наступ органів державної влади на чолі з Президентом України Л. Кравчуком на позиції місцевого самоврядування. Законом України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. на районному та обласних рівнях ради позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер представницьких органів. Лише на рівні сіл, селищ та міст продовжувало функціонувати реальне самоврядування [4, 73; 6, 97].

У лютому 1994 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, за яким, разом з новими виборами місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

У наступні роки органи місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях позбулися власних виконавчих комітетів, а реальне самоврядування знову залишилося на рівні населених пунктів.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України, хоча і визначила конституційно-правові основи місцевого самоврядування, але на регіональному та місцевому рівнях зберегла систему прямого державного управління у формі районних та обласних державних адміністрацій, що суперечить нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Більше того, ст. 140 Основного Закону України місцеве самоврядування гарантується лише на рівні села, селища та міста, хоча не заперечує існування районних та обласних рад, які представляють інтереси територіальних громад на регіональному рівні з досить обмеженими повноваженнями [4, 73–74; 5].

Але, незважаючи на певні недоліки, Конституція України остаточно закріпила існування та розвиток інституту місцевого самоврядування та визнала первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення власних потреб та інтересів.

Нарешті, Конституція України визначила в загальних рисах матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, якою є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних та обласних рад [5].

Закон України “Про місцеве самоврядування”, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р., на сьогодні залишається найважливішим нормативно-правовим актом у сфері самоврядування. Цей нормативно-правовий акт визначає загальну сутність та систему місцевого самоврядування в Україні; встановлює організаційно-правові основи місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; визначає матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, а також гарантії місцевого самоврядування і відповідальність його органів та посадових осіб [16].

Проте Закон України “Про місцеве самоврядування”, незважаючи на його значущість

у становленні та подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні, остаточно не розв'язав проблеми місцевого самоврядування, що пов'язана з його повноваженнями на регіональному рівні, а також матеріальною та фінансовою основою [16].

Щоправда, нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою в наступні роки, незважаючи на певні недоліки, значною мірою сприяли розвитку законодавства у сфері самоврядування. Серед них можна виокремити такі нормативно-правові акти: Закон України “Про органи самоорганізації населення” (2001 р.), який визначає правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення”; Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні та соціальні умови служби в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування; Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.); Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2010 р.); Закон України “Про громадські об'єднання” (2012 р.) тощо [14; 15; 17–19].

Нарешті, фінансові основи місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України (редакції 2001, 2010 рр.), Податковому кодексі України (остання редакція 2010 р.), а також у щорічних Законі України “Про державний бюджет України”, рішеннях сільських, селищних, міських, районних та обласних рад щодо прийняття відповідних бюджетів [1; 13].

Формування законодавства у сфері самоврядування упродовж останніх десятиліть наблизило Україну до Європейського співтовариства, проте на сьогодні є недоліки у вітчизняному законодавстві, що суперечать європейським нормам місцевого самоврядування. Це питання потребує нагального вирішення, передусім у зв'язку з тим, що Україна, ратифікувавши Європейську Хартію місце-

вого самоврядування та інші нормативно-правові акти, зробила їх складовою національного законодавства, тим самим істотно наблизившись до європейської інтеграції.

По-перше, вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої політики у різних сферах діяльності, насамперед у соціально-економічній, суспільно-політичній та культурній, належить Кабінету Міністрів України, Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи виконавчої влади (управління та відділи при обласних і районних державних адміністраціях та виконавчі органи місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацію державної політики у різних сферах, контролюють дотримання вимог чинного законодавства.

Крім цього, згідно з чинним законодавством, органам місцевого самоврядування, по-суті, відводиться роль представників органів виконавчої влади в населених пунктах, бо на районному та обласному рівнях органи місцевого самоврядування фактично не відіграють ніякої ролі (у зв'язку з відсутністю власних виконавчих комітетів). Те саме можна сказати і про міста Київ та Севастополь, де виконавчими органами міських рад є державні адміністрації, які аж ніяк не належать до органів місцевого самоврядування.

Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а у окремих випадках — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, і їх територіальні підрозділи. В законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень. Що ж стосується обсягу управлінських повноважень державних та самоврядних органів, то були не поодинокі ситуації, коли повноваження наведених органів просто поглиналися одне одним та дублювалися [9, 116; 10, 87; 11, 177, 22].

Крім обмеження повноважень органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, Конституція України в деяких інших питаннях також відходить від норм Європейської Хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна.

Приміром, при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської Хартії, внаслідок цього значна частина повноважень органів місцевого самоврядування отримала статус делегованих. Саме тому характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до дублювання цих повноважень.

До того ж Конституція України та чинне законодавство чітко не визначили територіальної основи місцевого самоврядування; досить обмеженими в Україні є можливості територіальних громад самостійно визначати свої власні адміністративні структури; недостатніми є матеріальні та фінансові ресурси місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так і на рівні районів та областей; існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування [6, 108—109].

Усе це потребує приведення вітчизняного законодавства, у тому числі й Конституційних основ місцевого самоврядування, до європейських та світових норм; запровадження реального самоврядування на місцевому (районному) та регіональному (обласному) рівнях; створення реальної територіальної основи місцевого самоврядування; запровадження повсюдності місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад.

Серед головних зобов'язань України перед Європейським Союзом щодо реформування законодавства у сфері самоврядування можна виокремити такі:

- приведення чинного національного законодавства у сфері самоврядування у відповідність до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та дотримання норм цієї Хартії;
- оптимізація територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування;
- передача повноважень з надання публічних послуг на рівень органів місцевого самоврядування;

- наділення органів місцевого самоврядування власними джерелами доходів, віднесення до місцевих податків податок на землю і податок на нерухоме майно;
- створення власних виконавчих органів районних та обласних рад з повноважень щодо виконання завдань соціально-економічного розвитку та життєзабезпечення відповідних територій [3, 153–154; 12].

Таким чином, становлення місцевого самоврядування в Україні є ще незавершеним процесом. Обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, як і Київська та Севастопольська міськради, а в місті Києві взагалі були скасовані районні ради.

Також територіальні громади більшості населених пунктів не мають достатніх коштів для розв'язання нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій, не вистачає органам місцевого самоврядування для розв'язання найважливіших проблем територіальних громад.

Тому потребують вдосконалення насамперед Бюджетний та Податковий кодекси України, що мають у майбутньому закріпити як власні доходи місцевих бюджетів податок на нерухоме майно, а також закріпити 100 % доходів податку з фізичних осіб, частину доходів з податку на прибуток підприємств, що збираються на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення.

Нарешті, потребують удосконалення і закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які б наділили органи місцевого самоврядування більшими повноваженнями, особливо на рівні районів та обласних; усунули дублювання повноважень між ними та державними адміністраціями, а інститути державних адміністрацій перетворили б лише на контролюючі органи за діяльністю рад зі значно скороченим штатом

працівників. Утілення цих заходів в життя ще більше б наблизили Україну до Європейської інтеграції.



Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 р. №2456-VI // ВВР України. — 2010. — № 50—51. — С. 572.
2. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: Монографія / П. В. Ворона. — Полтава: ПУЕТ, 2013. — 341 с.
3. Козюра І. В. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ: Монографія / І. В. Козюра. — [кол. авт.: І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук, О. М. Руденко, Л. Є. Шкляр та ін.]. — Лубни: Інтер Парк, 2013. — 180 с.
4. Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та розвиток): Навч. посіб. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
5. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
6. Кравченко В. В. Муніципальне право України. Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
7. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. — К.: МАУП, 2003. — 568 с.
8. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: Монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. — 468 с.
9. Куколевська Ж. Д. Правові основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Ж. Д. Куколевська. — К.: КНЕУ, 2006. — 166 с.
10. Любченко П. М. Муніципальне право України. Навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х.: Вид-во “ФІНН”, 2012. — 496 с.
11. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навч. посіб. / М. І. Ославський. — К.: Знання, 2009. — 357 с.
12. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України: Підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін. [За ред. М. О. Баймуратова, 2-ге вид., допов.]. — К.: Правова єдність, 2009. — 720 с.
13. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI // ВВР України. — 2011. — № 13—14, № 15—16, № 17. — С. 112.
14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07. 2010 р. №2487-VI // ВВР України. — 2010. — № 35—36 — С. 491.

15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI // ВВР України. — 2013. — № 1. — С. 1.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — С. 170.

17. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // ВВР України. — 2001. — № 48. — С. 254.

18. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. №2493-III // ВВР України. — 2001. — № 33. — С. 175.

19. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // ВВР України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

20. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції // Серія “Державне управління”. — 2012. — № 3 (39). — С. 123—128. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dtr_du/2012_3/files/DU312_123.pdf

21. Утвенко В. В. Муніципальна соціально-економічна політика. Навч. посіб. / В. В. Утвенко. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2011. — 140 с.

22. Утвенко В. В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення України / В. В. Утвенко. // Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — 2012. — № 5. — С. 193—196.

Розглядаються особливості становлення законодавства у сфері самоврядування на сучасному етапі розвитку України в контексті її європейської інтеграції. Акцентовано головні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язані значною мірою з вітчизняним законодавством, яке на сьогодні повністю не доведене до європейських нормативно-правових норм, та запропоновано шляхи його вдосконалення.

В данной публикации рассматриваются особенности становления законодательства в сфере самоуправления на современном этапе развития Украины, в контексте ее европейской интеграции. Освящаются основные проблемы развития местного самоуправления в Украине, которые в значительной мере связаны с отечественным законодательством, которое на сегодняшний день полностью не доведено до европейских нормативно-правовых норм, а также подаются пути его усовершенствования.

In this publication the features of becoming of legislation are examined in the sphere of self-government on the modern stage of development of Ukraine, in the context of it European integration. The main problems of development of local self-government light up in Ukraine, that related to a great extent to the domestic legislation which for today fully is not well-proven to European normatively legal norms, and the ways of his perfection are given.

Надійшла 13 серпня 2013 р.

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 112—116

Потреба більш глибокого проникнення в суть формування і реалізації інтересів громадян в інформаційній сфері передбачає необхідність спеціального розгляду вивчення сутності права щодо безпеки та умов його реалізації на сучасному етапі розвитку української державності. Необхідно всебічно вивчити це право, беручи до уваги зміст, умови реалізації, можливості забезпечення гарантій реалізації, положення у системі основних прав і свобод та ін.

Сучасний соціум переходить в якісно новий стан — інформаційне суспільство, тобто в таку форму і спосіб організації дійсності, за якої інформаційна сфера стає пріоритетною сферою людської діяльності. Інформаційне суспільство нового століття має за основу інформаційні і комунікаційні технології, які без інших суспільних відносин не можуть існувати окремо і перебувають у постійній взаємодії з ними. На сучасному етапі суспільно-політичного розвитку інформація є стратегічним ресурсом. Це — закономірний етап розвитку цивілізації, коли під впливом інформаційних і телекомунікаційних технологій відбуваються зміни в економіці, соціальних структурах, праві, культурі, державному управлінні тощо.

Сутність цієї проблеми полягає в тому, що значна кількість найважливіших інтересів людини, суспільства, держави та й усієї світової цивілізації нині певною мірою визначаються станом інформаційної сфери, що нас оточує. Визначимо роль і місце категорії “інтерес” у сучасній інформаційній сфері. Задля цього:

- звернемося до категорії “інтерес” загалом і проаналізуємо його зміст та найхарактерніші риси;
- розглянемо інтереси громадян в інформаційній сфері.

Багатоаспектність проблематики інтересів в інформаційній сфері відображена у працях вітчизняних та зарубіжних вчених і практиків у галузі права, державного управління, інформатики та інформатизації суспільних процесів І. Арістової, К. Беякова, Б. Кормича, С. Лопатіної, Н. Присяжнюка, О. Червякової, В. Сіренка та ін.

У цьому сенсі Конституційний Суд України тлумачить поняття “охоронюваний законом інтерес” як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об’єктивний і прямо не опосередкований у суб’єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально-правовим засадам [4].

В Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки, закріплено, що “одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та

знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя” [3].

Для з’ясування категорії “інтерес” у державному управлінні передусім визначимося з його природою та суттю. Для цього звернемося до його походження та значення. Термін інтерес (від лат. *interest, intersum* — “має значення, важливо”; *interesse* — “бути між”) використовують для позначення різних за своєю природою явищ.

Але якщо звернутись до першоджерел філософії права, то побачимо, що саме в той період зародилось новітнє розуміння публічного інтересу. Так, Джон Локк вважав, що існує багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх врегулювання потрібно надати право розсуду тим, у чийх руках міститься виконавча влада, для того щоб вони розпоряджалися нею, як того вимагає суспільне благо [5, 92].

Спочатку категорія “інтерес” створювалася для визначення реальних причин суспільних й індивідуальних дій. Перші здогадки щодо інтересів як рушійної сили розвитку суспільства і людини знаходимо не тільки у філософів античності, а й у старокитайських і староіндійських мислителів, що вказує на закономірність використання інтересу в будь-якій категоріальній схемі пояснення світу. Потім протягом багатьох віків, коли пізнання суспільних явищ залишалося недиференційованим на окремі наукові дисципліни, закріпилася багатостадійна традиція переосмислення поняття “інтерес”, яке поновлювалося і модернізувалося при кожній зміні наукової парадигми.

Зумовлений кардинальними змінами у способі виробництва, суспільних відносинах, світогляді, засобах і рівнях теоретичного пізнання поділ суспільствознавства на окремі науки, з одного боку, привів до поглибленого вивчення і теоретичного осмислення сутності категорії “інтерес”. З другого боку, на певний час, поки в науці домінували аналітичні методи, було втрачено цілісність

сприйняття всього проблемного поля поняття інтересу [9, 166].

До правової науки категорія “інтерес” увійшла як одна з основоположних, оскільки ще у практиці давньоримського судочинства інтерес був у ролі смислостворюючого і системоупорядковуючого чинника. Найбільш повно пізнавальний потенціал інтересу виявляється у правовій теорії інтересів, де право розглядається у системі соціального та економічного розвитку українського суспільства як закріплений у законодавстві інтерес. Широко відома марксистська формула інтересу як перетворення на закон волі господарюючого класу.

У сучасних теоріях права існують різні погляди як на епістемологічну суть інтересу, так і на його правову функцію. Однак загальноновизнаним є потяг інтересу до соціальної зумовленості правових норм, соціальної легітимації нормотворчості завдяки інститутам суспільного впливу на владу, державу і законодавство. Правовідносини постають у вигляді певного простору, у якому відбувається зіставлення інтересу суб’єкта оцінки з інтересами інших учасників правовідносин. Таким чином, процес правового регулювання життєдіяльності суспільства є формою соціального самоконтролю, джерелом і механізмом генезису якого слугує інтерес.

Отже, безсумнівно, нині поняття інтересу має складну, синтетичну, багаторівневу структуру як одне з базових наукових уявлень про механізм функціонування суспільства. Категорія інтересу акумулювала в собі, крім соціологічного змісту, аспекти і ракурси розгляду, що належать до предметної сфери інших наук про людину і соціум — психології, політекономії, права, етики, естетики, політології, теорії управління і т. ін.

Нині, на думку В. Сіренка [11, 8], практично всі існуючі погляди в науці, що торкаються визначення змісту інтересів, зводяться до трьох основних напрямів:

- 1) інтерес розглядається як суб’єктивне явище, як особлива скерованість свідомості, яка має об’єктивну зумовленість;
- 2) інтерес розглядається як об’єктивне явище. Тут у розумінні інтересу слід

розрізняти три основні моменти: формування інтересу як об'єктивного явища, відбиття інтересів у свідомості людей, реалізація інтересів у діяльності людей;

- 3) інтерес становить собою єдність об'єктивного та суб'єктивного, оскільки, з одного боку, має матеріальну основу, а з другого — завжди так чи інакше, більш-менш глибоко, правильно чи неправильно віддзеркалюється у свідомості і формується в ній у вигляді певних цілей [11, 8].

Аналіз сучасної наукової літератури з проблеми інтересу свідчить про те, що автори розглядають цю проблему, виходячи з безлічі посилок, найважливішими з яких є такі:

1. Інтереси нерозривно пов'язані з об'єктивною потребою, із законами суспільного розвитку, з виробничими й іншими суспільними відносинами в системі суспільного виробництва; з потребами людей; зі свідомістю і волею, а через них — і з діяльністю людей; з категорією “можливість”.

2. Розгляд інтересу як взаємозалежності людей, яка виявляється у тому, що до кожного суб'єкта (особи, групи, суспільства) висуваються певні вимоги.

Отже, сутністю людини є її “надбіологічна” сфера, тобто сукупність усіх суспільних відносин, що постають як цілісне утворення, характерне для певного рівня розвитку суспільства. Саме через систему суспільних (соціальних) відносин здійснюється, з одного боку, зв'язок суспільства й індивіда, а з другого — існування і розвиток людини.

Таким чином, природна потреба властивостей людської істоти, у якому б відчуженому вигляді вони не виступали, інтерес — це те, що скріплює один з одним членів громадянського суспільства [11, 164].

У цілому може бути виокремлено чотири основні позиції стосовно природи інтересу: 1) інтерес є суб'єктивним явищем; 2) інтерес є об'єктивним явищем; 3) окремо існують суб'єктивні й об'єктивні інтереси; 4) інтерес виступає як єдність суб'єктивного і об'єктивного [7, 14].

Конституція України в ст. 17 задекларувала, що захист “...інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу” [1].

Весь цей комплекс конституційних вимог являє собою юридичне забезпечення прав і свобод, життєво важливих інтересів особистості, тобто її юридичну безпеку. Найчастіше у сфері державного управління громадяни вступають в інформаційні відносини як споживачі, оскільки їхня діяльність, як правило, спрямована на пошук та одержання інформації, і для задоволення такої особливості або суспільної мети та інтересу вони наділені сукупністю певних прав та обов'язків, тобто правовим статусом [8, 28]. Відповідно, адміністративно-правовий статус особи становлять права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки особи у сфері адміністративних правовідносин, що опосередковують усі види зв'язків між державою та особою.

Основні інформаційні права громадян закріплені у загальному вигляді згідно зі ст. 43 Закону України “Про інформацію” [2], яка регламентує права всіх учасників інформаційних відносин. Стосовно громадян можна виокремити такі права: право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом; право на одержання інформації про діяльність органів державної влади, народних депутатів, органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації, а також такої, що стосується їх особисто.

Отже, основою адміністративно-правового статусу громадян в інформаційній сфері є регламентовані права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки, пов'язані з отриманням та поширенням необхідної для них інформації. При цьому основоположне значення має право на інформацію як самостійне, основоположне конституційне право громадянина, що тісно пов'язане з іншими конституційни-

ми правами та в окремих випадках гарантує їх ефективну реалізацію.

Підбиваючи підсумок до огляду основних точок зору на категорію “інтерес”, наведемо деякі висновки щодо її природи.

1. При співвідношенні категорій “потреба” та “інтерес” перша є визначальною і являє собою нестаток у чому-небудь, необхідному для підтримання життєдіяльності індивіда, соціальної групи, суспільства. Потреби виражають взаємозв'язок суб'єкта і його діяльності та виявляються у прагненнях, інтересах, цілях і поведінці.

2. Інтерес — усвідомлена необхідність у задоволенні потреби, отже інтерес є суб'єктивним віддзеркаленням об'єктивно існуючої потреби. Одна й та сама потреба може знаходити різні відгуки у людській свідомості і відбиватися у різних інтересах, залежно від особистих якостей суб'єкта. Так, потреба в їжі може викликати інтерес у простому подоланні відчуття голоду, але вона ж може стати основою для інтересу у споживанні дорогих делікатесів. Крім того, потреби можуть знаходити вираз як у цілком законних, так і у протиправних (і навіть — злочинних) інтересах.

Методологія дослідження категорій “інтерес” та “законний інтерес”, виходячи із сказаного, має ґрунтуватися на об'єктивно-суб'єктивному розумінні інтересу та усвідомленні того, що законний інтерес відрізняється від реального інтересу особистості: якщо реальний інтерес є справжнім відбиттям у свідомості людини потреби, то законний інтерес може бути як юридичним оформленням реального інтересу, так і презумпцією про наявність такого інтересу.

Отже, здійснений аналіз дає змогу визначити категорію “інтерес” в інформаційній сфері як наявність умов і засобів задоволення усвідомленої потреби шляхом цілеспрямованої діяльності, що передбачає усвідомлення необхідності у задоволенні потреб і можливостей їх задоволення. Таким чином, формування громадянського суспільства, пов'язаного з індивідуалізацією відносин та правової держави, пов'язаної із захистом

суб'єктивних прав, спричиняє зростання уваги до категорії законного інтересу як реальної можливості суб'єктів суспільних відносин, що захищається законом і суспільством.



Література

1. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Закон України “Про інформацію” від 02.10.92 р. // ВВР України. — 992. — № 48. — Ст. 650.
3. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки” // ВВР України. — 2007. — № 12. — С. 102.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): від 01.12.2004 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
5. Локк Джон. Избранные философские произведения: в 2-х т. / Джон Локк. — М.: Мысль, 1960. — Т. 2. — 532 с.
6. Лопатін С. І. Правовий статус громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин в інформаційній сфері / С. І. Лопатін // Форум права. — 2010. — № 2. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/101cvvic.pdf>
7. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория / А. В. Малько, В. В. Субочев. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. — 359 с.
8. Общая теория прав человека // Под. ред. Е. А. Лукашова. — М.: Изд-во “НОРМА”. — 1996. — 520 с.
9. Мартинюк И. Возможности междисциплинарного исследования проблемы интересов / И. Мартинюк // Социальные интересы в дискурсе общественных наук: круглый стол, 19 февраля 2008 г.: [тезисы докл.] / Социология: теория, методы, маркетинг. — 2008. — № 2. — С. 166—167.
10. Присяжнюк М. М. Інформаційний захист людини, суспільства, держави — складові національної безпеки країни. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_17/vip17-30.pdf
11. Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В. Ф. Сиренко. — К.: Наук. думка, 1982. — 214 с.
12. Червякова О. Б. Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах / О. Б. Червякова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — Вип. 10. — Х.: Право, 2005. — С. 33—41.

Здійснений аналіз дає можливість визначити категорію "інтерес" в інформаційній сфері як наявність умов і засобів задоволення усвідомленої потреби шляхом цілеспрямованої діяльності, що передбачає усвідомлення необхідності у задоволенні потреб і можливостей їх задоволення.

Проведенный анализ позволяет определить категорию "интерес" в информационной сфере как наличие условий и средств удовлетворения осознанной потребности путем целенаправленной деятельности, предполагает осознание необходимости в удовлетворении потребностей и возможностей их удовлетворения.

The analysis allows to determine the category of "interest" in the information sector as having conditions of satisfaction and perceived needs through purposeful activity that involves awareness of the need to meet the needs and opportunities to meet them

Надійшла 3 жовтня 2013 р.

ЗАКОНОДАВЧІ ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ БЕЗГРОМАДЯНСТВА ДЕПОРТОВАНИХ ОСІБ ТА ЇХ НАЩАДКІВ, ЯКІ ПОВЕРТАЮТЬСЯ В УКРАЇНУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 117–123

Досліджено законодавство України, спрямоване на попередження та скорочення випадків безгромадянства депортованих осіб та їх нащадків, які повертаються в Україну.

Одним зі складних питань, які мала вирішувати Україна після проголошення незалежності, була проблема набуття громадянства України депортованими особами різних національностей та їхніми нащадками, які поверталися на її територію. Це було необхідною умовою їхньої інтеграції в українське суспільство.

Протягом 1930–1950-х років з території нинішньої України були піддані насильницькому переселенню за етнічною ознакою великі групи людей: поляки, німці, кримські татари, вірмени, греки, болгар.

Так, згідно з Постановою Ради Комісарів СРСР № 776-120 сс від 28 квітня 1936 р. з прикордонних районів України в Казахську РСР були виселені поляки із сім'ями. Їх кількість становила 35 820 осіб [1, 34].

Особливо масовими були депортації з території нинішньої України в роки Другої світової війни. Зокрема, з 15 серпня до 9 вересня 1941 року відповідно до директиви Ставки Верховного Головнокомандуючого № 00931 від 14 серпня 1941 р. понад 50 тис. етнічних німців були переселені з Криму до Ставропольського краю. Після звільнення з 10 до 17 квітня 1944 р. Криму за постановою Військової Ради 4-го Українського фронту було виселено до Омської області 2 233 етнічних німців [2, 45, 46]. Крім того, на виконання Постанови Державного Коміте-

ту Оборони СРСР № 702 сс від 22 вересня 1941 р. з Донецької (на той час — Сталінської), Запорізької та Луганської (на той час — Ворошилоградської) областей було виселено 79 569 етнічних німців [3, 8].

18 травня 1944 р. згідно з постановою Державного комітету оборони СРСР № ГОКО-5859 від 11 травня 1944 р. 187 859 кримських татар було депортовано з території Криму до Середньої Азії та Росії [4, 8].

За постановою Державного комітету оборони СРСР № 5984 сс від 2 червня 1944 р. з Криму до Казахстану, Сибіру, Башкирії та на Урал було примусово виселено 37 000 болгар, греків та вірменів.

Політична реабілітація депортованих осіб була проголошена у Декларації Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. “Про визнання незаконними та злочинними репресивних актів проти народів, які зазнали примусового переселення, та забезпечення їхніх прав”. Її законодавче оформлення було здійснено шляхом прийняття Верховною Радою СРСР 7 березня 1991 р. Постанови “Про відміну законодавчих актів у зв'язку з Декларацією Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. “Про визнання незаконними та злочинними репресивних актів проти народів, які зазнали примусового переселення, та забезпечення їхніх прав”. Постановою було визнано незаконними і скасовано акти вищих

органів державної влади СРСР, на підставі яких здійснювалося протиправне примусове переселення народів з місць їхнього постійного проживання.

В Україні політичну реабілітацію депортованих осіб було підтверджено Постановою Верховної Ради Української РСР “Про порядок введення в дію Закону Української РСР “Про реабілітацію жертв політичних репресій” від 17 квітня 1991 р. № 963-ХІІ.

Після цього розпочалося їхнє масове повернення на батьківщину.

Варто зауважити, що в законодавстві України не визначено поняття “депортована особа”. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про порядок введення в дію Закону УРСР “Про реабілітацію жертв політичних репресій” від 17 квітня 1991 р. № 963-ХІІ називає кримських татар, німців, греків, болгар, поляків, вірменів та інших репресованими (насилено переселеними) народами.

Спробу визначити зазначений термін було зроблено у Постанові Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 18 грудня 1997 р. “Про першочергові заходи Автономної Республіки Крим щодо підтримки повернення, облаштування, національного розвитку і забезпечення прав громадян, депортованих із Криму за національною ознакою”. Згідно з п. 2 цієї Постанови депортованими громадянами визнавалися:

- особи, які безпосередньо були піддані примусовому переселенню із Криму за національною ознакою;
- особи, які постійно проживають в Криму, на момент депортації перебували за його межами (на військовій службі, примусових роботах, в евакуації тощо) і на яких надалі поширювалися обмеження їхніх прав і свобод за національною ознакою, у тому числі і заборона на повернення та проживання в Криму;
- члени сімей та нащадки зазначених осіб, які повертаються до Криму на постійне місце проживання.

Нині законодавство України вживає поняття “депортовані особи”, “депортовані народи” (Угода з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національ-

них меншин та народів від 9 жовтня 1992 р., постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 р. № 578 “Про затвердження порядку забезпечення житлом, збудованим за рахунок цільових державних капіталовкладень, депортованих осіб та членів їхніх сімей, які повертаються в Україну”), але визначення самих понять у законодавстві відсутнє. Це ускладнює реалізацію зазначеними особами наданих їм прав.

Переважаюча частина депортованих осіб та їхніх нащадків, які повернулися в Україну станом на 24 серпня і 13 листопада 1991 р., отримали її громадянство. Юридичною основою для цього були закони України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р. та “Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 р.

За ст. 9 Закону України “Про правонаступництво України” громадянами України були визнані всі громадяни колишнього Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території. Недоліком цього Закону було те, що громадянами України не визнавалися особи без громадянства, які на момент проголошення незалежності України проживали на її території. Отже, депортовані особи та їхні нащадки, які на той час повернулися в Україну і були особами без громадянства, не стали за цим Законом громадянами України.

Водночас, згідно з п. 1 ст. 2 Закону України “Про громадянство України” “особи, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак і які не є громадянами інших держав”, вважалися громадянами України. Таким чином, громадянами України визнавалися не лише громадяни СРСР, а й особи без громадянства. Це мало істотне значення для скорочення безгромадянства депортованих осіб, які повернулися в нашу державу.

Перед іншими депортованими особами, які продовжували перебувати в масовому порядку в Україну, гостро постала проблема на-

буття громадянства України. У цьому питанні мали місце певні труднощі. Повернення депортованих осіб відбувалося у період утворення на теренах колишнього СРСР нових незалежних держав та прийнятті у кожній з них законів про громадянство, у більшості яких особи, які на момент набрання ними чинності проживали на території цих держав, визнавалися їхніми громадянами. З огляду на це, депортованих осіб, які прибули в Україну після 13 листопада 1991 р., можна умовно поділити на дві групи.

До першої групи належали особи, які виїхали з держав попереднього проживання до набрання в них чинності законами про громадянство. Такі депортовані особи вважалися в Україні особами без громадянства.

До другої групи належали депортовані особи, які повернулися в Україну після набрання чинності законами про громадянство в державах їхнього попереднього проживання і вважалися іноземцями. Процедура набуття громадянства України такими особами була значно складнішою, оскільки для набуття українського громадянства вони, відповідно до вимог законодавства України, мали припинити іноземне громадянство, що зробити було досить складно. Крім того, вони на значний період ставали особами без громадянства.

Варто зауважити, що Закон України “Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 р. передбачав процедуру набуття українського громадянства для вихідців з України через визначення їхньої належності до громадянства України. Вона була значно простішою, ніж процедура прийняття до громадянства України.

Насамперед, документи щодо визначення належності до громадянства України розглядалися стосовно осіб, які постійно проживали на її території, двома інстанціями й рішення приймалися органами внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а стосовно осіб, які постійно проживали за межами України, — Міністерством закордонних справ або дипломатичними представництвами чи консульськими установами Украї-

ни. Водночас документи щодо прийняття до громадянства України розглядалися п'ятьма інстанціями, а рішення приймав Президент України.

Крім того, для визначення належності до громадянства України законом передбачалося менше умов. Достатньо було подати відповідну заяву, підтвердити своє походження з України та не мати іноземного громадянства. Необхідними умовами прийняття депортованих осіб як вихідців з України до громадянства України були: відмова від іноземного громадянства; наявність законних джерел існування; володіння державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування; визнання і виконання Конституції України. Виконати ці умови депортованим особам було складно, оскільки значна частина з них не могла працювати й отримати документ про наявність законних джерел існування. Значні фінансові витрати вимагалися для оформлення виходу з іноземного громадянства.

Нарешті, за Законом розгляд документів про визначення належності до громадянства України здійснювався протягом місяця, а про прийняття до громадянства України — протягом року. І весь цей період депортована особа перебувала у статусі особи без громадянства.

Однак, відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України “Про громадянство України” в редакції від 8 жовтня 1991 р. процедура визначення належності до громадянства України поширювалася лише на вихідців з України, які працювали за державними направленнями, проходили військову службу або навчалися за межами України, а в редакції від 14 жовтня 1994 р. — також і на інших осіб, які виїхали на законних підставах на постійне проживання до інших країн. Однак депортовані особи були примусово вислані за межі України за актами колишнього СРСР, що були визнані незаконними. У зв'язку з цим, на них не поширювалася процедура визначення належності до громадянства України. Вони могли набути громадянство України лише через процедуру прийняття до нього.

Набуття депортованими особами громадянства України ускладнювалося відсутністю у багатьох з них постійної прописки на її тери-

торії. Тому вони не могли подати документи про набуття громадянства. Особливо гострою була ситуація в Криму, куди поверталася переважна більшість депортованих осіб, і в яких через брак коштів не було можливості швидко завершити будівництво житла. 21 грудня 1993 р. Рада Міністрів Криму прийняла Постанову “Про врегулювання питань прописки депортованих народів, які повертаються до Криму”, згідно з якою міськрайвиконкомам, МВС Криму дозволялося, як виняток, здійснювати постійну прописку громадян із числа депортованих кримських татар, вірмен, болгар, греків, німців або їхніх родичів, які прибули на постійне місце проживання, за адресами наявних у них земельних ділянок з незавершеним будівництвом за умови зазначених: населеного пункту, вулиці, номеру.

Маючи на меті створення сприятливих умов для набуття депортованими особами українського громадянства, Кабінет Міністрів України 2 листопада 1995 р. вніс на розгляд парламенту проект постанови Верховної Ради України про тлумачення п. 2 ст. 2 Закону України “Про громадянство України”, в якому пропонувалося поширити нескладну процедуру визначення належності до громадянства України на депортованих осіб. Але Президія Верховної Ради України постановою від 15 січня 1996 р. повернула Кабінету Міністрів України зазначений проект постанови для підготовки пропозицій про внесення змін до Закону України “Про громадянство України”.

16 квітня 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до Закону України “Про громадянство України”, відповідно до п. 3 ст. 2 якого громадянами України визнавалися “особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їхні нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 р. проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 р. подали у встановленому цим Законом порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України”.

Завдяки цьому депортовані особи отримали право набувати громадянство України

через спрощену процедуру визначення належності до нього, чим скористалася частина депортованих осіб, які були особами без громадянства.

Водночас значна кількість депортованих осіб, які були іноземцями, не могли скористатися спрощеною процедурою набуття українського громадянства, оскільки вони мали попередньо припинити іноземне громадянство, що через фінансову та організаційну причину було зробити доволі складно.

Сприяти розв’язанню цієї проблеми могло укладання міжнародних двосторонніх угод з державами, з яких поверталися депортовані особи, про спрощений порядок зміни громадянства. Варто зауважити, що відповідно до ст. 2 Угоди з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин та народів від 9 жовтня 1992 р., стороною якої була Україна, сторони зобов’язалися вирішувати питання громадянства осіб, які переселялися на умовах цієї Угоди, відповідно до їхнього національного законодавства, положеннями двосторонніх договорів між ними, а також із врахуванням загальноновизнаних норм міжнародного права.

Україна ініціювала переговори з Республікою Узбекистан, звідки поверталася переважна кількість депортованих осіб, під час яких сторонам вдалося досягти домовленості про співробітництво у вирішенні питань громадянства депортованих осіб, які виявили бажання повернутися з Республіки Узбекистан до України. Зазначена домовленість була укладена шляхом обміну нотами між Міністерством закордонних справ Республіки Узбекистан від 4 серпня 1998 р. та Міністерством закордонних справ України від 17 серпня 1998 р. та набрала чинності 4 вересня 1998 р. Строк чинності домовленості визначався до 31 грудня 1999 р.

Зміст домовленості полягав у такому. Узбецька сторона надала право депортованим особам, яких за незаконними рішеннями державних органів колишнього СРСР було примусово переселено з територій Української РСР і Кримської АРСР в Узбецьку РСР і які виявили бажання повернутися з Республіки Узбекистан в Україну, у тому

числі їхнім дітям і онукам, на підставі їхнього добровільного волевиявлення, шляхом подачі нотаріально завіреної анкети-заяви встановленої форми вийти з громадянства Республіки Узбекистан та отримати підтвердження факту про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан.

Домовленістю передбачалися різні варіанти її реалізації депортованими особами, залежно від місця постійного проживання.

Особа, яка постійно проживала на території Республіки Узбекистан, подавала анкету-заяву про вихід з громадянства, або про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан, до компетентних органів Республіки Узбекистан. Припинивши громадянство Республіки Узбекистан, вона мала подати анкету-заяву про визначення належності до громадянства України разом з необхідними документами, передбаченими Законом України “Про громадянство України”, до Посольства України в Республіці Узбекистан.

Особа, яка постійно проживала в Україні, мала одночасно подати анкету-заяву про вихід з громадянства Республіки Узбекистан та анкету-заяву про визначення належності до громадянства України з необхідними документами, передбаченими Законом України “Про громадянство України”, до органів внутрішніх справ України.

Українська сторона зобов'язалася надавати узбецькій стороні необхідне сприяння у зборі нотаріально завірених анкет-заяв депортованих осіб, які повернулися в Україну, про вихід з громадянства Республіки Узбекистан і надсилати Посольству Республіки Узбекистан в Україні списки зазначених осіб з додатками анкет-заяв.

Узбецька сторона дипломатичними каналами протягом шести місяців від дня отримання чергового списку і анкет-заяв депортованих осіб повідомляла українську сторону про результати розгляду анкет-заяв і при позитивних рішеннях видавала депортованим особам довідки встановленої форми про вихід з громадянства або про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан.

Після отримання довідки про вихід з громадянства Республіки Узбекистан або про

неналежність депортованої особи до нього органи внутрішніх справ України визначали її належність до громадянства України.

Надзвичайно важливим при цьому для запобігання виникненню випадків безгромадянства депортованих осіб було те, що дата визначення належності особи до громадянства України збігалась з датою припинення нею громадянства Республіки Узбекистан.

Отже, завдяки домовленості для депортованих осіб — громадян Республіки Узбекистан було значно спрощено вихід з узбецького громадянства, що сприяло набуттю ними громадянства України без перебування у статусі особи без громадянства.

Однак не всі депортовані особи встигли скористатися українсько-узбецькою домовленістю до 31 грудня 1999 р. Тому 12 жовтня 2000 р. Міністерство закордонних справ України і Міністерство закордонних справ Республіки Узбекистан обмінялися нотами, якими було продовжено термін чинності зазначеної домовленості до 31 грудня 2001 р.

Реалізація домовленості не розв'язала повністю проблему набуття депортованими особами громадянства України. Адже значна частина депортованих осіб, які повернулися в Україну з інших держав СНД, залишалася іноземцями. Необхідність припинення іноземного громадянства значно ускладнювала проблему набуття цими особами українського громадянства. Крім того, такі особи після припинення іноземного громадянства значний час були змушені перебувати у статусі осіб без громадянства з усіма його негативними наслідками.

У зв'язку з цим Україною було ініційоване укладення угод про спрощений порядок зміни з іншими державами, з яких на її території поверталися депортовані особи.

Україна уклала угоди про спрощений порядок зміни громадянства з Республікою Білорусь (12 березня 1999 р.), Республікою Казахстан (19 травня 2000 р.), Республікою Таджикистан (6 липня 2001 р.), Киргизькою Республікою (28 січня 2003 р.) і Грузією (1 березня 2007 р.).

Слід відзначити, що припинення попереднього громадянства і набуття нового за

цими угодами здійснювалися одночасно, що запобігало виникненню випадків безгромадянства.

Важливим було укладання угоди про спрощений порядок зміни громадянства з Республікою Узбекистан, оскільки термін дії українсько-узбецької домовленості закінчився у 2001 р., а, крім того, домовленість не поширювалася на деяких членів сімей депортованих осіб, зокрема чоловіків/дружин. Останні, за підрахунками фахівців, становили близько 10 % від загальної чисельності депортованих осіб. Отже, значна кількість депортованих осіб не змогла скористатися українсько-узбецькою домовленістю.

Бажано було також укласти угоду про спрощений порядок зміни громадянства і з Російською Федерацією, оскільки депортації з України здійснювалися і на її територію.

На жаль, незважаючи на те, що узбецькій та російській сторонам передавалися в установленому порядку на розгляд проекти угоди про спрощений порядок зміни громадянства, їх так і не було укладено.

Значною мірою розв'язанню проблеми набуття громадянства України депортованими особами сприяло прийняття Верховною Радою України 18 січня 2001 р. нової редакції Закону України "Про громадянство України". У науковій літературі слушно відзначалося, що його новизна, зокрема, полягає в тому, що зміст основних положень Закону про набуття та припинення громадянства України ґрунтується на одному із загальноновизнаних принципів міжнародного права — принципі уникнення безгромадянства [5, 9].

Особливо в контексті попередження випадків безгромадянства слід відзначити, що в новій редакції Закону (з урахуванням змін від 16 червня 2005 р.) закріплено концептуально новий підхід до вирішення питання набуття громадянства України. Закон не вимагає, на відміну від його попередньої редакції, перебування в іноземному громадянстві, як умови набуття українського громадянства. Особа може бути громадянство України, перебуваючи в іноземному громадянстві (підданстві). Але вона має взяти

зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство) і подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави до органу, що оформив набуття громадянства України, протягом двох років з моменту набуття громадянства України.

Якщо особа, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від неї причин не може отримати його, або їй надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, вона подає декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Такий підхід дав можливість розв'язати проблему попередження випадків безгромадянства депортованих осіб, що повертаються з держав, з якими Україна не уклала угоди про спрощений порядок зміни громадянства.

На основі викладеного можна зробити висновок про те, що, вдосконалюючи законодавство про громадянство, наша держава створила необхідні законодавчі основи для розв'язання проблеми набуття громадянства України депортованими особами та їхніми нащадками, які повертаються до України.

У зв'язку з цим важко погодитися з тезою про те, що у чинному Законі України "Про громадянство України" не дістали закріплення норми, які б чітко регламентували питання громадянства депортованих осіб та їхніх нащадків, які повернулися в Україну на постійне проживання, що зумовлює необхідність їх законодавчого закріплення [6, 10, 13].

Варто також згадати, що Україна у 2006 р. приєдналася до Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р., а в 2013 р. — до Конвенції про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 р., які містять багато слушних положень, спрямованих на попередження випадків безгромадянства. Відповідно до частини першої ст. 9 Конституції України зазначені конвенції стали частиною національного законодавства України і виконання їхніх норм сприятиме попередженню випадків безгромадянства депортованих осіб та їхніх нащадків, які повертаються в Україну.



Література

1. Бугай М. Ф. Депортації населення з України (30–50-ті роки) / М. Ф. Бугай // Укр. історичний журнал. — 1990. — № 10. — С. 34–38.
2. Брошеван В. М. Депортация жителей Крыма // Кримські татари: історія і сучасність. (До 50-річчя депортації кримськотатарського народу). — Матеріали міжнар. конф., Київ, 13–14 травня 1994 р. / В. М. Брошеван — К., 1995. — С. 45–46.
3. Земсков В. Н. Спецпоселенцы (по документации НКВД-МВД СССР) / В. Н. Земсков // Социологические исследования. — 1990. — № 10. — С. 5–11.
4. Габриелян О. А., Петров В. П. Крым. Депортированные граждане: возвращение, обустройство, социальная адаптация / О. А. Габриелян, В. П. Петров. — Симферополь, 1997. — 210 с.
5. Бедрій Р. Д. Громадянство України: конституційно-правові основи: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Р. Д. Бедрій. — К., 2005. — 17 с.
6. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / М. І. Суржинський. — К., 2009. — 16 с.

Удосконалюючи законодавство про громадянство, Україна створила необхідні законодавчі основи для розв'язання проблеми набуття громадянства депортованими особами та їхніми нащадками, які повертаються до країни.

Совершенствуя законодательство о гражданстве, Украина создала необходимые законодательные основы для решения проблемы приобретения гражданства депортированными лицами и их потомками, которые возвращаются в страну.

Improving legislation on citizenship, Ukraine has created necessary legal framework to resolve the problem of acquiring citizenship deportees and their descendants returned to the country.

Надійшла 28 жовтня 2013 р.

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ ТА ЗАСОБИ ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 124–128

Досліджується принцип законності та засоби його забезпечення у процесі реформування системи державного управління сучасної України. Особливу увагу приділено проблемним питанням удосконалення системи гарантій законності в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у процесі становлення України як правової держави. Врахування наведених міркувань допоможе поліпшити стан забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління.

Удосконалення управлінських відносин у системі державного управління України, оптимізація здійснення виконавчо-розпорядчих функцій ставить перед наукою державного управління цілу низку фундаментальних завдань щодо визначення шляхів розвитку системи управління відповідно до засад організації та функціонування цієї системи, які закріплено в Конституції України.

Слід сказати про кілька груп однорідних суспільних відносин, які відрізняються між собою за походженням, зокрема, створюються рухом процесів державного управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною діяльністю, діяльністю із захисту в адміністративному порядку прав громадян і юридичних осіб, управлінською діяльністю з надання адміністративних послуг, здійсненням заходів адміністративного примусу, реалізацією юрисдикції адміністративних судів, внутрішньо-організаційною діяльністю державних органів, державних підприємств, установ та організацій [1, 319].

Розглядаючи процес реформування системи державної влади України, становлення правової, соціальної та демократичної української держави, слід враховувати те, що відносини державного управління є над-

звичайно відповідальною складовою у сфері управління, яка потребує важливих змін.

Очевидні зміни, які об'єктивно спостерігаються, а саме — поступова відмова від жорсткої прив'язки права виключно до процесів управління, коли йдеться про владно-організуючий вплив на суспільні відносини.

Природно, в загальному масиві досліджень у галузі державного управління та адміністративного права набуває актуальності проблематика, що стосується аналізу процесів реформування системи регулювання відносин державного управління. Водночас зазначена проблема має й ознаки практичної актуальності, оскільки процес державного управління стосується життя кожного без винятку громадянина. На жаль, численні порушення громадянських прав, чимало економічних та соціальних негараздів є наслідком нехтування базовими конституційними засадами і принципами, які закладено в основу упорядкування відносин державного управління. Відтак спостерігаються численні порушення як у діяльності органів державної влади в цілому, так і окремих посадових осіб.

Відомо, що поняття законності в сучасній науці державного управління та в юридичній науці тлумачиться одразу в кількох значеннях, серед яких прийнято виокрем-

лювати законність як метод, законність як принцип та законність як режим дотримання юридичних норм. Ю. Шемшученко [2, 498], характеризуючи теоретичний і практичний зміст терміну, наголошує, що законність — це фундаментальна категорія і водночас комплексне юридично-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Зрозуміло, що як така законність відіграє одну з ключових ролей у функціонуванні всієї держави і суспільства в цілому [3, 215]. При цьому багато з дослідників солідарні з тим, що у сфері адміністративно-правових відносин державного управління принцип законності набуває визначальної ролі. Законність як процес суворого дотримання законів та інших правових актів органами державної влади та місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами визначено, зокрема, М. Баглаєм та В. Тумановим [4, 143]. Саме це дає можливість діяти системі державного управління, цілеспрямовано впливати на суспільні відносини тощо. За принципом законності налаштовується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа реординаційних зв'язків, оскільки принцип законності поширюється не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає [5, 118]. У цьому сенсі, згадуючи про правові проблеми забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління, завжди слід чітко пам'ятати про два особливих аспекти цієї важливої теми. Загальним предметом правового регулювання системи державного управління є суспільні відносини, що формуються у сфері організації і діяльності органів державної влади [6, 63], які, у свою чергу, стосуються як діяльності самих органів державної влади, так і визначають спосіб та правові механізми впливу цих органів державної влади на суспільство та окремих громадян. Така думка знаходить підтримку і в провідних вітчизняних вчених. Наприклад, за

В. Погорілко, зміст законності полягає у чіткому і всебічному визначенні статусу органів державної влади і посадових осіб, у наявності міцних конституційних основ їх організації і діяльності [7, 16], і це є основою як діяльності держави в цілому, так і реалізації нею функції державного управління.

Утім, якщо спробувати відійти від загального розуміння поняття законності та висвітлити специфіку принципу законності у сфері регулювання відносин державного управління [8, 659–660], то можна відзначити, що її непорушним підґрунтям є:

- загальнообов'язковість законів для всіх органів державного управління та інших суб'єктів, що вступають у відносини державного управління;
- єдність у тлумаченні законів усіма суб'єктами відносин державного управління;
- неприпустимість протиставлення міркувань законності та доцільності при налагоджуванні відносин державного управління.

Тобто в діяльності органів державної влади і насамперед її виконавчої гілки [9, 261] сутність законності полягає в тому, що акти органів управління мають відповідати чинному законодавству, законним процедурам і формам у межах компетенції цього органу. Справді, для будь-якої сфери державного управління у процесі адміністративно-правового регулювання управлінських відносин чітко встановлення компетенції та державно-владних повноважень посадових осіб органів державної влади є першочерговим завданням. Цілком зрозуміло, обов'язковою умовою вживання такого поняття, як законність, є існування, власне, законів, аби можна було далі міркувати про будь-яке визначення правового статусу певних органів влади. На жаль, як засвідчує досвід сучасної України, значна кількість проблем організації та функціонування системи державного управління залишаються нерозв'язаними.

Таким чином, наголошуючи на значенні забезпечення законності у відносинах дер-

жавного управління, насамперед слід звернути увагу на законодавчу регламентацію форм і способів адміністративної діяльності, оскільки лише за умов достатньо досконалої законодавчої бази можна застосовувати принципи, методи та режим законності. Навіть більше, спираючись на класичне для науки державного управління розуміння законності як верховенства закону над іншими нормативно-правовими актами чи документами, можна стверджувати, що неточність чи недосконалість законодавчого регулювання призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих державних законів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів. Цілком очевидно, що, характеризуючи актуальні проблеми забезпечення законності у регулюванні відносин державного управління, слід говорити не лише про загальні проблеми розвитку системи законодавства в Україні, а й про те, що чимала кількість проблем у цій сфері завдячує відсутності чіткої ієрархічної структури нормативно-правових актів, і на рівні відомчої нормотворчості можуть з'являтися підзаконні акти, що неправомірно змінюють сферу законодавчого регулювання окремих відносин або прямо суперечать закону та стають причиною порушення прав і свобод людини і громадянина. Як приклад хибної відомчої нормотворчості, можна назвати ініціативи з надання певних адміністративних послуг, недоречний або навіть незаконний спосіб надання яких інколи визначається окремими органами державної влади. Як наслідок, доволі часто користувачі послуг стикаються з не передбаченими законами видами адміністративних послуг, із заміною безплатної адміністративної послуги сукупністю платних послуг, з нав'язуванням користувачам супутніх платних послуг, з перекладенням обов'язків адмінорганів із погодження документів на користувачів послуг, з вимаганням від них документів, що не визначені законодавством або у невідповідній формі, з необґрунтованим формуванням розміру плати за надання платних видів адмінпослуг, з неналежним регулюванням процедурних

питань з надання послуг, з відсутністю задовільних стандартів надання послуг, з необґрунтовано тривалим терміном надання послуг, з встановленням графіка приймання громадян у незручний для них час, з обмеженням доступу до інформації, що є необхідною для отримання адмінпослуг, з покладенням повноважень на певний адмінорган як із здійснення контролю, так і надання відповідних послуг, зі ставленням до користувачів послуг як до небажаних прохачів, із спрямованістю адміноргану лише на формальне дотримання процедури на противагу задоволення потреб особи тощо.

Тому, повертаючись до визначення сутності законності в регулюванні відносин державного управління, наголосимо, що її забезпечення передбачає як неухильне дотримання законів — зрозуміло, за умови наявності самих цих законів — всіма органами державної влади, так і унеможливлення для окремих органів державної влади чи посадових осіб довільної зміни приписів законів шляхом зловживання повноваженнями з видання підзаконних актів. З цієї точки зору, маємо відзначити на граничну потребу законодавчо закріпити, поряд з виданням та запровадженням окремих видів підзаконних нормативно-правових актів, такі фундаментальні для гарантування законності у розбудові відносин державного управління тези:

- закон має найвищу юридичну силу порівняно з іншими нормативно-правовими актами;
- підзаконними є нормативно-правові акти Президента України і органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування, відповідних посадових осіб. Такі акти приймаються на виконання і на основі законів та Конституції України не можуть їм суперечити;
- не можуть бути обмежені чи скасовані підзаконними нормативно-правовими актами права і свободи громадян та права інших суб'єктів, передбачені відповідно до Конституції України законами, а також гарантії цих прав і свобод та основні обов'язки громадянина.

Водночас упорядкування нормотворчої діяльності широкого переліку органів державної влади, що активно вступають в адміністративні правовідносини, має істотно знизити рівень управлінського свавілля, обмежити невинновдані претензії окремих органів державної влади на надлишкові повноваження, зупинити усталену в системі владних відносин в Україні практику нехтування інтересами, правами і потребами людини і громадянина. Особливо важливим є останнє, з огляду на те, що в суспільній свідомості законність переважно асоціюється з гарантованістю прав громадянина відносно чиновницького свавілля й відсутністю зайвих адміністративних перешкод.

Щоправда, поряд з побудовою загальної структури нормативно-правових актів необхідно звернути увагу і на проблему тлумачення та застосування законів у системі органів державного управління, оскільки останнім часом ми дедалі частіше засвідчуємо, що кожен орган державного управління може не лише тлумачити, а й застосовувати на власний розсуд закони, виходячи з власних інтересів. Вочевидь, подібна ситуація жодною мірою не сприяє розбудові законності в регулюванні відносин державного управління, натомість наростання подібних тенденцій може призвести до відчутних негативних наслідків у загальній системі державного управління.

Зважаючи на викладене, можна зробити такі висновки. Звернення до теоретичного змісту поняття законності передусім відзначає необхідність існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначила як загальну структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади. Адже саме законодавче врегулювання

відносин державного управління є запорукою як однакового застосування закону, так і неухильності його застосування. По-друге, об'єктивною завадою розвитку адміністративного права України та безумовному втіленню законності в державному управлінні є численні колізії у чинному законодавстві, що зумовлені відсутністю системності при створенні нормативно-правових актів.



Література

1. Авер'янов В. Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / В. Б. Авер'янов // *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*, 2005. — Вип. 16. — С. 317–325.
2. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко.* — К.: Укр. енциклопедія, 1999. — Т. 2. — 744 с.
3. Розова Т. В., Барков В. Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. — Одеса: Юрид. л-ра, 2003. — 336 с.
4. Баглай М. В., Туманов В. А. *Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов.* — Изд-во "БЕК", 1998. — 519 с.
5. Фридинский С. П. Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина / С. П. Фридинский // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конф. / Под ред. В. Н. Лопатина.* — СПб.: Изд-во "Юрид. центр Пресс", 2010. — С. 118–123.
6. *Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко.* — М.: Статут, 2008. — 592 с.
7. *Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка.* — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 571 с.
8. Колпаков В. К. *Адміністративне право України / В. К. Колпаков.* — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
9. *Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка.* — Х.: Право, 2001. — 528 с.

Об'єктивною завадою розвитку адміністративного права України та безумовному втіленню законності в державному управлінні є численні колізії в чинному законодавстві, що зумовлені відсутністю системності при створенні нормативно-правових актів. Звернення до теоретичного змісту поняття законності вказує на необхідність існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначила як загальну структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади.

Объективной помехой развитию административного права Украины и безусловному воплощению законности в государственном управлении являются многочисленные коллизии в действующем законодательстве, обусловленные отсутствием системности при создании нормативно-правовых актов. Обращение к теоретическому содержанию понятия законности указывает на необходимость существования надлежащей законодательной базы, которая бы четко определила как общую структуру, так и основные и возможные делегированные полномочия органов государственной исполнительной власти.

The objective of administrative law obstacle Ukraine and unconditional implementation of rule of law in public administration are numerous conflicts in the current legislation that due to the lack of consistency in the creation of legal acts. Appeal to the theoretical content of the concept of legality definitely indicates the need for an appropriate legal framework that clearly identified as a common structure and core and possible delegated powers vested in the executive.

Надійшла 29 жовтня 2013 р.