

19. Музаев Т. Чеченская Республика Ичкерия: общий обзор.// Сайт Международного института гуманитарно–политических исследований [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/oct_97/chechen.html
20. Шорников А.В. Распад Российской Федерации как результат действия партийно–комсомольско–хозяйственных кланов [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://otchestvo.ucoz.ru/publ/77-1-0-299>
21. Надолішній П.І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико–методологічний аналіз): Монографія / П.І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид–во УАДУ; Астропринт, 1999.– 304 с.

Рецензент: к.ю.н., доцент Приходько Х.В.

УДК:342.728

Росіхіна В.Ю.,

старший викладач кафедри муніципального права
Академії муніципального управління

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ І ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ІНСТРУМЕНТІВ ГАРАНТУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ В ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ

У статті висвітлюються актуальні проблеми запровадження принципів правової держави і верховенства права як інструментів гарантування реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації з позицій доктрини правового реалізму.

В статье освещаются актуальные проблемы введения принципов правового государства и верховенства права как инструментов гарантирования реализации конституционного права граждан Украины на свободу объединения в политические партии и общественные организации с позиции доктрины правового реализма.

The article highlights the current problems of the rule of law implementation and the supremacy of law as instruments to ensure implementation of the constitutional right of citizens of Ukraine to freedom of association in political parties and public organizations from the standpoint of the doctrine of legal realism.

Постановка проблеми. Важливим конституційним правом громадян України, безпосередньо пов'язаним з їх участю в управлінні державними справами, є закріплене в ст. 36 Конституції України право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Зазначене право виступає юридичною основою для створення і діяльності відповідних об'єднань громадян, їх подальшої конституціоналізації та законодавчої інституціоналізації в Україні, а також є одним з політичних прав, що входить в конституційно-правовий статус громадянина. Закономірно, що

обсяг та ефективність реалізації громадянами України конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації напряму залежить від рівня гарантованості цього права і, насамперед, з боку держави.

Україна є державою, в якій правова система діє переважно в традиціях романо-германської правової сім'ї, тобто керуючись принципами правової держави. Разом із тим, ст. 8 Конституції України проголошує принцип верховенства права, завдяки чому до правової системи України поступово проникають елементи англосаксонської правової сім'ї. Зважаючи на це, українська юридична наука стоїть перед складним і важливим завданням переходу в основному від доктрини правового нормативізму до доктрини правового реалізму [1]. Це, в свою чергу, обумовлює необхідність створення якісного механізму гарантування реалізації конституційного права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації шляхом запровадження принципів правової держави і верховенства права як інструментів якісного та ефективного гарантування зазначеного права.

Ступінь наукової розробки теми. Слід відмітити, що проблема запровадження принципів правової держави і верховенства права як інструментів гарантування реалізації конституційних прав громадян, зокрема права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, є малодослідженою вітчизняними науковцями і ще не знайшла свого належного висвітлення в науковій літературі. Проте особливо хочеться відзначити науковий доробок в сфері дослідження принципів правової держави та верховенства права, їх практичного застосування відомого вітчизняного вченого, судді Конституційного Суду України В. М. Кампа, який першим в Україні наголосив на необхідності переходу від доктрини правового нормативізму до доктрини правового реалізму. З огляду на це, *метою* цієї статті є постановка проблеми запровадження зазначених принципів як інструментів гарантування реалізації конституційного права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. основними засадами внутрішньої політики України у сфері формування інститутів громадянського суспільства є, зокрема, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади [2].

Проте, як уявляється, реалізація зазначених засад потребує належного державного гарантування реалізації конституційного права

громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації. Проте аналіз чинного законодавства України про об'єднання громадян свідчить про відсутність в ньому чітких гарантій реалізації громадянами зазначеного права. Так, наприклад, А.Ф. Ткачук зазначає, що на сьогодні це законодавство має багато проблем, основними з яких є несистемність, суперечливість, заплутаність (внаслідок недосконалої юридичної техніки), дискримінаційність, проблема термінології [3]. З такою категорично негативною точкою зору навряд чи можна погодитись; на нашу думку, така оцінка сучасного стану чинного законодавства України про об'єднання громадян все ж таки є перебільшеною, але в той же час й ідеалізувати це законодавство також не можна, оскільки на практиці проблеми при його застосуванні все ж таки виникають.

В основному ці проблеми пов'язані з різним праворозумінням «букви та духу» зазначеного законодавства, з одного боку, громадянами та їх об'єднаннями, а з іншого, – правозастосовними органами, які в силу компетенції задіяні в цьому процесі й здійснюють адміністрування, загальний нагляд та контроль за додержанням законодавства про об'єднання (в першу чергу, органами юстиції) – в процесі державної реєстрації створюваних об'єднань громадян в частині відповідності їх статутів нормам законодавства, внесення змін до статутів, видачі дублікатів свідоцтв про державну реєстрацію та ін. А також податковими органами – при встановленні підстав для надання громадським організаціям неприбуткового статусу та, відповідно, визнання за ними певних податкових пільг. Щоправда, на нашу думку, таке різне праворозуміння обумовлене, насамперед, не так недосконалістю чинного законодавства про об'єднання громадян, як відмінністю між нормативістським та реалістичним праворозумінням. Як би там не було, але для вирішення тих чи інших проблемних ситуацій в процесі реалізації конституційного права на свободу об'єднання в громадські організації та політичні партії у громадян досить часто виникає потреба звертатися до судових органів, чий рішення, як свідчить практика, також можуть мати несправедливий та неоднозначний характер і навіть не збігатися з результатами судового розгляду аналогічних за характером судових справ. Тобто ми маємо справу з елементарним судовим свавіллям, яке ззовні заховане під застосування нібито різних законодавчих актів. Насправді проблема глибше ніж недодержання судами принципу законності.

Звичайно, зазначені та інші проблеми, що виникають внаслідок недосконалості вітчизняного законодавства про об'єднання громадян, можуть бути суттєво зменшені в разі вдосконалення цього законодавства шляхом його систематизації (інкорпорації чи, навіть, кодифікації) тощо. Зазвичай саме такий шлях (юридично-догматичний спосіб) усунення проблем в досліджуваній сфері пропонується прибічниками нормативістської школи конституційного права. Проте сутність проблеми полягає в тому, що як би ми не вдосконалювали законодавство та яким би досконалим воно не було на певному етапі суспільного розвитку, в

подальшому воно все одно потребуватиме коригування для забезпечення потреб суспільної практики. Адже, безсумнівно, суспільні відносини в сфері організації та функціонування об'єднань громадян будуть певним чином розвиватися, й дедалі частіше виникатимуть нові ситуації, які потребуватимуть правового регулювання внаслідок їх непередбачення законодавцем в минулому. Іншими словами, юридично-догматичний спосіб врегулювання проблем гарантування конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації – це постійний процес вирішення означеної проблеми, який не здатний належним чином гарантувати реалізацію права громадян на свободу об'єднання, оскільки він фактично стримується застарілими підходами до розуміння ролі держави в гарантуванні прав громадян тощо.

Разом із тим, сучасна демократизація суспільства, міжнародні зобов'язання України та закріплені в ст. 8 Конституції України принцип верховенства права обумовлюють, й більше того, навіть вимагають переходу від застарілих нормативістських підходів до реалістичних підходів при визначенні ролі держави в процесі гарантування конституційних прав громадян в цілому, зокрема, при створенні дієвої моделі державного гарантування реалізації права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації.

В якості аргументу хотілося б навести витяг з доповіді Голови Верховної Ради України В. Литвина: «Нині часто-густо наголошується на необхідності сповідувати верховенство права. І Конвенція закликає європейські держави забезпечити дотримання цього принципу. У недалекому минулому в українському праві термін «верховенство права» був маловживаний. Через те, що в усіх тоталітарних режимах діє верховенство закону, до того ж тоталітарне. І тепер наша політико-правова думка має пройти шлях від визнання верховенства закону до утвердження верховенства права» [4].

У зв'язку з цим, на нашу думку, вищезазначені та інші питання, які виникають в процесі модернізації чинного законодавства України про об'єднання громадян, слід досліджувати й вирішувати на засадах доктринально-правового підходу, який пропонує реалістична школа конституційного права: виходячи із засад верховенства права.

Зокрема, на думку судді Конституційного Суду України В.М. Кампа, якість будь-якого законодавства (в тому числі й про об'єднання громадян) має визначатися рівнем закріплення в ньому засад правової держави та верховенства права. При цьому, принципи правової держави (статті 1, 3, 6, 19, 21, 22, 36, 37 і т.д. Конституції України), насамперед, впливають шляхом законодавчого та підзаконного регулювання відносин в сфері реалізації громадянами права на об'єднання. В свою чергу, принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України), зміст якого складають біля 150 загальних принципів права, встановлених Конституційним Судом України, Європейським судом з прав людини, сприяє врегулюванню певних відносин за допомогою судових прецедентів, які з позицій

матеріального і процесуального права гарантують забезпечення прав людини та інші цінності [5]. Іншими словами, принцип верховенства права гарантує реалізацію та захист всіх прав і свобод громадян, в тому числі й конституційного права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації.

При цьому, як зазначається в п. 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за № 15-рп від 02.11.2004 р. [6], одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права, на думку Суду, не дає підстав для його ототожнення з законом, який іноді може бути й несправедливим.

В зв'язку з цим потребує переосмислення співвідношення між принципами права та положеннями закону як інструментами правового регулювання. Зокрема, як наголошує В. Литвин, не існує жодного остаточного рішення Європейського суду з прав людини, що починається не з принципів. Якщо порівняти ситуацію з дорожнім рухом, то принципи – це своєрідні світлофори і дорожні знаки, що чітко вказують на те, які з сотень правил дорожнього руху слід застосовувати в певному місці і в певний час. І навіть зовсім не освічений водій знає і дотримується або орієнтується в численних правилах. Зрозуміло, що у випадку з правом і законом ситуація складніша. У нас не вчать як застосовувати принципи у вузах і ми не вміємо цього робити на практиці. Чи не тому наші правозастосовні органи не застосовують Європейську конвенцію з прав людини, де передбачено саме таку процедуру правозастосування? І хоча підсумовуючи свою доповідь, В. Литвин і зазначив, що переведення українського законодавства до такого регламентування суспільних відносин – завдання не одного десятиліття, проте наголосив на тому, що «...ми маємо започаткувати цю роботу вже зараз» [7].

За таких умов, на нашу думку, слід подумати про розробку та прийняття Закону України «Про принципи гарантування реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації» (на кшталт Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики»), що дозволить закріпити в одному законодавчому акті певні основоположні принципи, які мають бути застосовані відповідними суб'єктами для регулювання відповідних суспільних відносин, а також у випадках виникнення спірних ситуацій (в разі виявлення прогалин, для усунення колізійності чинного законодавства України про об'єднання громадян тощо), що сприятиме становленню практики безперешкодної реалізації громадянами зазначеного права.

Цей закон повинен закріплювати такі принципи правової держави [8] та верховенства права: 1) принцип верховенства Конституції України; 2) принцип демократичної держави; 3) принцип соціальної держави; 4) принцип пріоритету прав людини і громадянина; 5) принцип реальної гарантованості прав та свобод громадян; 6) принцип законності; 7) принцип гласності; 8) принцип політичної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя; 9) принцип взаємної відповідальності держави та особи; 10) принцип справедливості; 11) принцип рівності громадян перед законом; 12) принцип рівності об'єднань громадян перед законом; 13) принцип правової визначеності; 14) принцип пропорційності (домірності) мети законодавчого регулювання та засобів її досягнення; 15) принцип заборони дискримінації та ряд інших загальних принципів права, встановлених чи визнаних Конституційним Судом України.

Зрозуміло, що в межах пропонованого закону ці та інші принципи потребують конституційної інтерпретації та ціннісного наповнення саме в контексті гарантування реалізації права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації. Деякі з них вже отримали відповідну інтерпретацію в правових позиціях Конституційного Суду України, деякі – ні [9]. Але тут проблема полягає в іншому – адже навіть існуючі правові позиції Суду іноді виявляються недостатньо дієвими. Зокрема, як зазначає суддя Конституційного Суду України П. Ткачук, проблема полягає в необхідності надання їм офіційного характеру [10]. Таким чином, прийняття пропонованого закону певним чином дозволить вирішити і цю проблему, принаймні в частині обов'язковості тих правових позицій Суду, що стосуються об'єднань громадян.

Окрім цього, розробка та прийняття зазначеного закону також сприятиме становленню ідеології невідприємницьких організацій [11] на державному та місцевому рівнях [12] як основи нової цивілізованої культури у відносинах між об'єднаннями громадян та органами публічної влади. А на сучасному етапі, в зв'язку з підвищенням ролі політичних партій та громадських організацій у суспільному житті в умовах формування демократичної, соціальної, правової держави, питання щодо розвитку такої ідеології є чи не найважливішим для ефективного функціонування об'єднань громадян в Україні, для створення державою дійсно сприятливих умов для реалізації громадянами свого конституційного права на свободу об'єднань в політичні партії та громадські організації. І, нарешті, наявність такого закону створить передумови для зміни правового менталітету [13] як державних (муніципальних) службовців, так і безпосередньо громадян. Як уявляється, вирішальним моментом у зміні ситуації повинно стати звільнення людей від почуття безправності, беззахисності перед бюрократичною сваволею, формування позиції вільної людини у вільній країні.

Важливо й те, що змінами до чинного законодавства України запроваджено присягу судді та прокурора, згідно з якою вони керуються принципом верховенства права. Це значить, що судді та прокурори, до

яких звертаються громадяни, не можуть ігнорувати вимоги справедливості, рівності, правової визначеності, пропорційності (домірності), правової певності та ще більше сотні інших загальних принципів права. Реалізація суддями та прокурорами принципу верховенства права, насамперед, відповідає традиції, згідно якої держава повинна підпорядковуватися праву, а право повинне регулювати суспільні відносини так, щоб держава могла забезпечити безперешкодну реалізацію громадянами конституційних прав та свобод (ч. 2 ст. 3), в тому числі й права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації. Це ще раз доводить необхідність прийняття Закону України «Про принципи гарантування реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації».

Висновки і пропозиції.

1. Необхідно забезпечити перехід від нормативістської до реалістичної доктрини конституційного права задля зміни правової парадигми розвитку законодавчого регулювання в сфері гарантування реалізації конституційного права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації.

2. Чинні закони України, в тому числі й ті, що стосуються політичних партій і громадських організацій, необхідно перевірити на відповідність принципам правової держави і верховенства права, тобто на конституційність.

3. Необхідно прийняти Закон України «Про принципи гарантування реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації», який стане певним «дороговказом» при подальшому законодавчому регулюванні відповідних суспільних відносин, а також у випадках виникнення спірних ситуацій в процесі правозастосування.

4. Держава повинна сприяти розвитку демократичної ідеології невідприємницьких організацій, відповідним змінам правового менталітету державних (муніципальних) службовців і громадян.

5. Організувати спеціальне навчання (тренінги) для суддів та прокурорів в аспекті практичного застосування принципів правової держави і верховенства права як інструментів гарантування реалізації конституційних прав громадян, в тому числі права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, по закінченні якого видавати спеціальні сертифікати. При наявності такого сертифікату суддям та прокурорам можуть, наприклад, надаватись певні надбавки.

6. У вищих навчальних закладах, де є спеціальність «Правознавство», ввести до навчальних планів спеціальний навчальний курс, що дозволить ще студентам оволодіти теоретичними знаннями та практичними навичками у застосуванні принципів правової держави і верховенства права як інструментів гарантування реалізації конституційних прав громадян.

7. Запровадити спеціальне всеукраїнське друковане видання (наприклад, журнал), яке буде присвячено питанням гарантування реалізації конституційного права громадян на створення об'єднань.

Використані джерела:

1. Кампо В.М. Конституційні принципи правової держави та проблеми їх реалізації у практиці Конституційного Суду України / В.М. Кампо // Віче. – 2010. - № 16. – С. 4.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // Голос України. – 20 липня 2010 р. - № 132.
3. Ткачук А.Ф. Законодавство для непідприємницьких організацій в Україні: стан та перспективи // Проблеми законодавства для непідприємницьких організацій: Матеріали Всеукр. конференції з питань законодавства для непідприємницьких організацій (9.11.2004 р., м. Київ). – К.: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2005. – С. 13.
4. Європейська конвенція про захист прав людини та завдання юридичної науки в Україні: Доповідь Голови Верховної Ради України В. Литвина на загальних зборах Національної академії правових наук України // Голос України. – 25 вересня 2010 р. - № 179 (4929). – С. 2.
5. Кампо В.М., Устименко В.А. К вопросу о взаимосвязи между правовой и экономической системами // Рукопис. – 14 с.
6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
7. Європейська конвенція про захист прав людини та завдання юридичної науки в Україні: Доповідь Голови Верховної Ради України В. Литвина на загальних зборах Національної академії правових наук України // Голос України. – 25 вересня 2010 р. - № 179 (4929). – С. 3.
8. Детальніше про це див.: Кампо В. Конституційні принципи правової держави та проблеми їх реалізації у практиці Конституційного Суду України // Віче. – 2010. - № 16. – С. 5.
9. Детальніше про це див.: Росіхіна В.Ю. Правові позиції Конституційного Суду України в сфері реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації / В.Ю. Росіхіна // Вибори та демократія. – 2010. - № 2-3 (24-25). – С. 47-55.
10. Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. - № 2. – С. 21.
11. Непідприємницькі організації – це всі об'єднання громадян, зокрема політичні партії та будь-які громадські організації, профспілки, організації роботодавців, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, соціально-культурні товариства та асоціації, благодійні організації та фонди, кредитні спілки, інші організації, що не є державними і не займаються діяльністю, направленою на одержання прибутку. В демократичних країнах всі вони відносяться до так званого «третього сектору». Детальніше див.: Дроваль О. Невід'ємна складова громадянського суспільства: Про недержавні, неурядові, громадські організації в Україні / О. Дроваль // Юридичний вісник України. – 2005. - № 20 (516). – 21-27 травня. – С. 7; Матеріали всеукраїнської конференції з питань законодавства для непідприємницьких організацій (м. Київ, 9 листопада 2004 р.). – К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2005. – 148 с.; Настільна книга неприбуткових організацій / За ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства, 2000. – 274 с.; Росіхіна В.Ю. Третій сектор в Україні: політико-правові проблеми становлення // Приватне право і підприємництво: Збірник наукових праць / Редкол.: Крупчан О.Д. (в.о. гол. ред. та ін.). – К., 2003. – Випуск 3. – С. 23-27.

12. Детальніше про таку ідеологію див.: Кампо В.М. Місцеве самоврядування і непідприємницькі організації / В.М. Кампо // Проблеми законодавства для непідприємницьких організацій: Матеріали Всеукр. конференції з питань законодавства для непідприємницьких організацій. – К.: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2005. – С. 75.
13. Детальніше про правовий менталітет див.: Павловська-Кравчук В. Поняття і сутність правового менталітету: проблеми методології / В. Павловська-Кравчук // Вісник Академії правових наук України. – 2010. - № 4 (63).

Рецензент: суддя Конституційного Суду України, професор кафедри муніципального права Академії муніципального управління Кампо В.М.

УДК 342

Чернолуцький Р.В.,
к.ю.н., докторант кафедри
конституційного, адміністративного та
міжнародного права Маріупольського державного
університету

ЗАКОНОПРОЕКТУВАННЯ ЯК ПОЧАТКОВА СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО (ЗАКОНОТВОРЧОГО) ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ОНТОГНОСЕОЛОГІЧНИХ КРИТЕРІЇВ

У дослідженні розглядаються онтогносеологічні критерії законопроектування, як початкової стадії законодавчого (законотворчого) процесу в Україні, визначаються теоретичні підходи до визначення впливу законопроектування на кінцевий результат законотворчості в його результативних вимірюваннях, розглядаються відповідні критеріально-стадійні характеристики законопроектування, досліджуються властивості законопроектної діяльності, як окремої соціальної та процесуальної системи і стержневого елемента законотворчого процесу.

В исследовании рассматриваются онтогносеологические критерии законопроектирования, как начальной стадии законодательного (законотворческого) процесса в Украине, определяются теоретические подходы к определению влияния законопроектирования на конечный результат законотворчества в его результативных измерениях, рассматриваются соответствующие критериально-стадийные характеристики законопроектирования, исследуются свойства законопроектной деятельности, как отдельной социальной и процессуальной системы и стержневого элемента законотворческого процесса.

The ontognoseologys criteria of legislative drafting are examined in this research, as to the initial stage of legislative (lawmaking) process in Ukraine, the theoretical going is determined near the decision of influence of legislative drafting on end-point of legislative process in his effective measurings, the proper criterion-phasic descriptions of legislative drafting are examined, properties of legislative drafting activity are probed, as a separate social and judicial system and cored element of legislative (lawmaking) process.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення в Україні, масштабність державно-правових реформ об'єктивно зумовлюють