

## **“Інституційна реформа в Україні, як передумова інтеграції до Європейського Союзу”**

**Смирнов Максим Іванович,**  
*заступник декана прокурорсько-слідчого  
факультету, старший викладач кафедри  
кримінального процесу Одеської  
національної юридичної академії*

**Комісарчук Руслан Васильович,**  
*студент 5 курсу прокурорсько-слідчого  
факультету Одеської національної  
юридичної академії*

“Здоровое общество всегда в самом себе найдет  
лекарство против своих заболеваний, а если нет,  
то ему уже никакое лекарство со стороны власти  
не поможет»

А.В. Никитенко

---

Реалізація задекларованого курсу на вступ України до Європейського Союзу (далі – ЄС) означає для нашої держави проведення значних змін у різних сферах громадського життя, в тому числі й у сфері прав людини, так як основний акцент саме на даному аспекті. У стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженій Указом Президента України 11 червня 1998 р., одним із головних напрямків інтеграційного процесу на шляху України до ЄС названо адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та забезпечення прав людини [1]. Саме через захист і реалізацію прав та свобод людини, через демократію лежить шлях до реальної інтеграції України до ЄС.

---

На час здобуття Україною незалежності такий важливий демократичний інститут як права людини тільки декларувався нашою державою. За оцінками міжнародних експертів, на початку 90-х років Україна входила до сьомої десятки держав за рівнем визнання міжнародно-правових документів з прав людини [2, с. 18].

Курс на європейську інтеграцію зумовив необхідність приведення чинного законодавства України з прав людини у відповідність із стандартами ЄС. Цей процес регулюється Декларацією про державний суверенітет України (1990 р.), Законами України “Про правонаступництво України” (1991 р.), “Про міжнародні договори” (29 червня 2004 р.), якими держава гарантувала забезпечення прав людини незалежно від національної належності та інших ознак згідно з міжнародно-правовими актами. В контексті інтеграції було прийнято також низку важливих нормативно-правових актів щодо сфери прав і основних свобод людини: Закони України “Про міліцію” (1990 р.), “Про громадянство України” (1991 р.), “Про національні меншини в Україні” (1992 р.), “Про Службу безпеки України” (1992 р.), “Про оперативно-розшукову діяльність” (1992 р.), “Про свободу совісті та релігійні організації” (1991 р.), “Про скасування кримінальних покарань у вигляді заслання і вислання” (1992 р.) та ін.

У прийнятій в 1996 р. Конституції України система конституційних прав і свобод була закріплена з максимальним урахуванням міжнародно-правових стандартів на основі поділу їх на громадянські (природні), політичні й економічні права і свободи. Поряд із правами й свободами громадянина вперше були визначені права й свободи людини і насамперед її природне право – право на життя.

Важливим чинником адаптації національного законодавства з прав людини до ЄС є участь України у конвенціях Ради Європи, зокрема ратифікація в 1997 р. Європейської Конвенції з захисту прав і основних свобод людини, що дало можливість громадянам України звертатися до таких міжнародних судових установ, як Європейський Суд з прав людини тоді, коли громадянин в судовому порядку виступає проти держави [3]. Одним із дійових механізмів захисту прав і свобод людини з України також став створений у 1997 р. інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

З метою поступового реформування українського законодавства у відповідності з європейськими нормами з прав людини у 2001 р. були прийняті нові Кримінальний, Земельний, Сімейний, Цивільний, Господарський кодекси, інші не менш важливі законодавчі акти. На підставі Закону України “Про судоустрій

України” (2002 р.) реформується система судочинства шляхом законодавчого забезпечення принципу рівності усіх учасників процесу перед законом і судом, що відповідає міжнародним зобов'язанням України. Проте у контексті загальної проблеми інтеграції України до ЄС національне законодавство по забезпеченню та захисту міжнародно-визнаних прав людини потребує подальшої гармонізації, що дозволить ліквідувати причини, які перешкоджають здійсненню прав людини або роблять їх здійснення неможливим. Необхідно також удосконалити процедуру звернення по допомогу на національному та міжнародному рівнях, апелюючи до яких громадяни, права яких порушуються, можуть одержати відшкодування, на що спрямований Указ Президента України “Про Концепцію забезпечення захисту законних прав та інтересів осіб, які потерпіли від злочинів” (28 грудня 2004 р.) та розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції забезпечення захисту законних прав та інтересів осіб, які потерпіли від злочинів” на 2005-2006 роки. Отже, одним із чинників подальшої стратегії розвитку відносин України і ЄС є проблема забезпечення прав і основних свобод людини, яка і визначатиме прогрес в інтеграції України до ЄС. І в цьому допомогло б реформування інституційної системи в державі, яка в подальшому створила б належний механізм реалізації цих прав. Спробуємо охарактеризувати це з позицій “механізму держави”.

Характеристика держави пов'язана з розглядом її в цілісності, виділеної з соціального середовища, організованої системи різноманітних органів і установ, що знаходяться у взаємозалежності, іменується – механізмом держави. Механізм держави може бути побудований за принципом жорсткої централізації, коли ієрархія державної влади розташована по одній вертикалі (моністична влада) або за принципом децентралізації або розподілу влади, коли вертикальний стовп державної влади включає опори, які створюють умови для більшої демократизації, починаючи з процесів формування державної влади до здійснення встановлених законом повноважень (плюралістична влада) [4]. Для сучасних держав принцип розподілу влад виступає як визначальний в побудові механізму держави. Стало тривіальним положення про існування в механізмі держави таких гілок влади, як законодавча,

виконавча і судова. Проблема полягає в тому, щоб фактично забезпечити самотійність, відповідальність, погоджувальність влад [5]. Звідси запитання, – що потрібно зробити для цього?

З погляду сучасного розуміння державної влади можна виділити:

□ первинні суб'єкти державної влади: народ, суспільство, його складові частини і громадяни, що володіють природними, публічними правами, що є основою легітимності змінюваної ними державної влади. Слід особливо підкреслити, що названі права мають винятковий характер і не можуть належати іншим суб'єктам. Привласнення їх іншими суб'єктами з точки зору права є злочином, не створює правових підстав владарювання, не створює легітимної державної влади і повинне розглядатися як прояв насильства і свавілля;

□ вторинні суб'єкти державної влади: органи державної влади (глава держави, парламент, уряд, створювані первинними суб'єктами державної влади, і похідні від них органи – міністерства, відомства, підрозділи і т.п.), через які опосередкований первинними суб'єктами здійснюються конкретні державно-владні повноваження, направлені на реалізацію функцій держави.

Важливою умовою, що забезпечує системність державної влади, є те, що кожен її суб'єкт має особливий різновид державної влади. Ця обставина виступає основою для певної субординації [6].

Первинні суб'єкти державної влади здійснюють установчу державну владу, вторинні суб'єкти – відповідно законодавчу, виконавчу, судову і контрольну владу держави. Стисло розглянемо другий компонент системи державної влади – різновид державної влади.

Установча державна влада в останні десятиліття знов набула величезну практично-політичну актуальність у зв'язку з кризою влади, що виникла у ряді країн сучасного світу. Проте, на жаль, дотепер ця найгостріша і серйозна проблема не одержала належної теоретичної розробки. Її науковий аналіз підміняється деклараціями, загальними розмовами про необхідність існування установчої влади як самотійний її різновид. Враховуючи складний і багатоаспектний характер даної

проблеми, зупинимося на понятті, системі і питаннях здійснення установчої влади в сучасних умовах.

У одному з своїх досліджень В.І. Гер'є, визначаючи установчу владу як право вчиняти істотні перетворення в державному ладі, відзначав, що така влада признавалася тією, що належить королю, нації [7]. Досліджуючи процес походження установчої влади, Є.Є. Понтович пов'язував його з конституційними договорами, які “укладались індепендентами в Америці і Англії”, і вважав, що своє теоретичне формулювання ідея установчої влади одержала в працях Дж. Локка і Ж.-Ж. Руссо [8]. На думку Є.Є. Понтовича, ця ідея виникла “як найдієвіший засіб захистити права особи від державної влади”, вона є результатом багатовікового прагнення людей обмежувати існуючу владу, домовляючись з нею в певних, найважливіших для даної суспільної сили питань. Другою причиною народження установчої влади в процесі історичного розвитку суспільства стало виникнення ситуації, що зажадала не обмеження існуючої влади, а створення нової. Є.Є. Понтович розглядає процес зародження і розвитку засновницької влади як процес затвердження її спочатку як самостійної, вищої і постійної, а потім еволюції її у бік законодавчої влади [9].

Характеризуючи цю еволюцію з погляду подальшого історичного досвіду, не слід, проте, вдаватися до ілюзій, ніби не співпадаюча з народом влада, хоч би і колись встановлена ним, в змозі постійно бути гарантом свободи народу і його складових частин. Установча влада набула зазначеної тенденції зовсім не за наполяганням народу, а в міру посилення законодавчих або виконавчих влад. Гегель справедливо підкреслював, що “з самостійністю властей закладено початок боротьби між ними і ця боротьба продовжується до тих пір, поки яка-небудь з них не візьме верх, підпорядкувавши собі іншу”.

Необхідною умовою припинення такої боротьби властей, забезпечення раціонального розподілу і з'єднання всіх властей в суспільство і державу є відтворення і функціонування установчої влади народу як цілого і його складових частин на всіх рівнях суспільної і державної організації. Основна задача цієї влади – бути центром всієї системи властей, що взаємодіють один з одним без підміни однієї – іншою, без посягань установчої влади на сфери і форми діяльності законодавчої,

виконавчої і судової влад . Втрата установчою владою свого самостійного значення знайшла віддзеркалення в поступовому пом'якшенні способів зміни конституції, створення і зміна якої стало функцією законодавчої або навіть виконавчої влади. Проте перетворення установчої влади в правовий інститут відкриває нові багатющі можливості для самостійного її здійснення і подолання ставшого пануючим погляду про необхідність її злиття із законодавчою або якою-небудь іншою владою.

Установча влада, що є виразом і реалізацією виняткового права народу на визначення своєї Конституції, способом забезпечення легітимності фактично здійснюваної влади, забезпечення балансу суспільно-політичних сил і покликана вирішувати доленосні для даного етапу розвитку держави питання, не відчужувана від народу. Привласнення прав, що належать їй, законодавчою владою є форма відчуження від народу його самого головного права – і тому неприпустимо. Але механізм здійснення установчої влади, що розуміється як спосіб діяльності народу як цілого і складових його спільнот і індивідів по реалізації вказаного права, потребує чіткого юридичного закріплення.

Абсолютно недостатніми, свого часу, виявилися уточнюючі положення в радянському законодавстві періоду перебудови про безпосереднє здійснення народом влади, та в наш час є непоодинокими такі популістські висловлювання. Необхідно закріпити в конституційному законі не тільки права народу, складових його спільнот і індивідів, але і чіткий механізм реалізації цих прав як ефективний спосіб здійснення ними установчої влади, про що вже зазначалось. Закон повинен містити перелік предметів ведення виключно установчої влади народу з вказівкою на можливість його розширення по волі народу. Не можна вважати виправданими відсутність терміну “установча влада народу” в законодавстві, заміну його декларацією про приналежність влади народу і ототожнення установчої влади з владою представницьких органів або виконавчої влади.

Відповідно до чинного законодавства члени парламенту, найвищих органів представницької державної влади перетворилися на привілейованих політичних діячів, які самі встановлюють свої повноваження, сфери і способи діяльності, свій правовий статус.

Все це свідчить про явний дисбаланс форм реалізації народовладдя, зсув у бік посилення його представницької форми. А останнім часом цей дисбаланс своєрідно виражається в посиленні виконавчої влади за відсутності серйозних механізмів відповідальності всіх властей, що здійснюються, за стан справ в суспільстві і державі.

Відновлення в правах установчої влади народу і його складових частин як вища, постійно діюча влада, що безпосередньо виражає суверенітет народу, її структурно-організаційне і правове оформлення, покладе кінець традиційної в радянській науці і політичній практиці абсолютизації держави, що розуміється як апарат управління. Державна влада знаходить, нарешті, достатньо міцні засади і межі, не виходячи за які, вона самостійно діятиме в повній відповідності з актами, що її заснували, несучи повну відповідальність за свою діяльність в конкретних формах, встановлюваних установчою владою [10].

Установча влада народу як вища постійно діюча влада необхідна. Це підтверджується і розбалансуванням властей, що фактично складається, за відсутності в їх системі установчої влади. Її основними функціями є: 1) ухвалення і зміна Конституції, забезпечення її дії; 2) ухвалення рішення про необхідність встановлення якісно нової влади; 3) організація установ нової влади; 4) періодична зміна влади (організація виборів посадових осіб і контроль за правильним виразом волі народу; 5) вищий контроль за розвитком і забезпеченням прав людини.

Відповідно до цих функцій, на нашу думку, народ безпосередньо повинен приймати акти: щодо конституції, про референдум, про статус депутатів і порядок їх відкликання, про вибори посадовців, про форму держави, статус і повноваження представницьких органів влади, про права особи і громадських об'єднань людей, про власність і форми господарювання. У науковій літературі зверталася увага на те, що такий підхід відрізняється широтою і великим об'ємом правомочності народу, що має обмежений набір засобів реалізації свого права. Варто підкреслити, що нинішні можливості установчої влади народу, безумовно, звужені, що багато що з того, що є в даному переліку, реалізовувати без згоди, волі і участі народу не можна.

Система установчої влади, включаючи її внутрішні різновиди, визначається різними чинниками, і перш за все соціальним складом конкретного народу. Кожен елемент його соціальної структури володіє відповідною установчою владою по природному праву. Тому слід аналізувати окремі різновиди влади в суспільстві. На основі кожного її окремо взятого різновиду може бути побудована відносно самостійна система влади [11].

В умовах сучасної держави влада належить народу, територіальним громадам, що створюють системи органів влади. Установа ж місцевої влади є реалізація установчої влади місцевої громади. На основі цих різновидів установчої влади створюється відповідно системи державної і місцевої влади. Проте при цьому вельми важливо, щоб всі різновиди установчої влади в суспільстві були узгоджені між собою за змістом і способам здійснення. Це необхідна умова стабільності загальної системи влади в даному суспільстві.

Така постановка питання актуалізує проблему класифікації установчої влади, яка поки навіть не поставлена. Можна виділити два основні різновиди установчої влади (по джерелу і суб'єкту).

Установча влада соціальних спільнот. Вона виникає з природного права соціального суб'єкта на самоорганізацію. Установча влада органів державної влади і посадових осіб – з цілей, завдань і функцій, здійснюваних ними. Такий різновид установчої влади носить похідний характер, встановлюється позитивним законом, є реалізацією закріпленого за даним органом або посадовцем спеціальної правомочності.

Ці різновиди установчої влади мають власний зміст, форми здійснення, відрізняються один від одного складом суб'єктів. Звичайно, вони не вичерпують все різноманіття установчої влади. В основу її класифікації можуть бути встановлені і інші критерії. Проте важливо показати складний характер установчої влади, необхідність збалансувати її різновиди за змістом, формами (способами) здійснення, враховуючи при цьому, що вона одночасно є один з елементів системи розподілу державної влади.



Система установчої влади є внутрішньою єдністю її різновидів, що історично розвивалися, збалансоване по їх цілях, задачах, функціях, предметах ведення і повноваженнях [9]. Системність установчої влади, що спирається на соціальний склад суспільства, – важливий показник розвитку владо-відносин в суспільстві та державі, рівень реального народовладдя, а не декларативність.

Сучасне розуміння системи державної влади включає, наряду з установчою владою такі її різновиди: законодавчу владу, владу глави держави, виконавчу владу, судову і контрольну влади. При цьому необхідно мати на увазі, що кожна з влад являє собою досить складне утворення, і її повноцінне визначення не може зводитись до головного результату її здійснення.

Все частіше виділяють, як самостійну гілку в механізмі держави контрольно-наглядова чи контрольна влада [5, 9]. Не виключено, що в перспективі цей напрям державної діяльності отримає своє законодавче, організаційне і матеріальне забезпечення. У механізмі сучасної держави контрольна влада ще не часто набуває самостійного статусу, в тому числі і в Україні. Це питання потребує також належної уваги. Найважливіші риси механізму держави розкриваються за допомогою складових її ланок, які іменуються органами держави. Органи держави володіють специфічною структурою, повноваженнями (компетенцією) і здійснюють своєрідну державну діяльність. Щодо контролю, то жодна демократична держава не може повноцінно функціонувати без розвиненої системи контролю, як зовнішнього (з боку суспільства), так і внутрішнього (з боку уповноважених державних органів). Формою зовнішнього контролю є, наприклад, політичний контроль парламенту за діяльністю вищих посадовців держави, за виконанням законів, за управлінською діяльністю державної адміністрації. Внутрішньоадміністративний контроль здійснюють органи, діючі в структурі виконавчої влади, що пов'язане в першу чергу з необхідністю контролю у фінансово-бюджетній сфері, в податковій, митній, а також в багатьох інших сферах, де також діють контрольно-ревізійні органи виконавчої влади і інші органи, що здійснюють контроль за різними сторонами діяльності в державі. Створення і зростаюча активність контрольних структур держави на всіх рівнях законодавчої, виконавчої і судової влади приводять до

утворення органів особливої компетенції, виконуючих в своїй сукупності головним чином функції контрольної влади. Це перш за все органи прокуратури, рахункові палати, інститут омбудсмана, виборчі органи, Національний банк і ряд інших. Контрольна влада як невід'ємна частина державного механізму покликана сприяти зниженню витрат управління, усунення недоліків в управлінні і т.д. Всі ці органи носять статус “державного”.

Як структурна одиниця державний орган існує лише постільки, поскільки його наявність оформлена Конституцією, або законом. Законом оформляється компетенція органів держави. Відповідно до цієї компетенції державні органи наділені правом видавати акти (документи) правового значення. Отже, орган держави, володіючи владними повноваженнями і матеріальними ресурсами, забезпечує реалізацію задач, що стоять перед державою. Система органів держави, діючих на основі принципу монізму або плюралізму (розподілу влад), утворює механізм держави. У сучасних трактуваннях розвитку механізму держави особливу увагу звертають на інституційні форми з'єднання органів держави з приватними асоціаціями, участь громадськості в ухваленні державних рішень. Багато фахівців відзначають непомірність вимог населення до держави. А звідси перевантаження держави, що виражається в “розростанні механізму держави, нездатності органів держави здійснювати надані їм повноваження. Все це сприймається громадянами як ослаблення держави і криза керованості” [9]. Найважливішою проблемою організації і функціонування механізму держави є його центрування. Буде центром парламент або президент, конституційний суд або уряд, або таких центрів буде декілька – від цього залежить не тільки державний лад, діяльність державних органів, але і характер зв'язку державної влади в цілому з населенням країни. Останній чинник вважаємо основоположним в побудові демократичних основ в нашій державі. Спробуємо обґрунтувати свою позицію. Держава реалізує свої функції через державну службу. Забезпечуючи результативність органів державної влади, сприяючи реалізації законів захищаючи права і законні інтереси громадян і тим самим зв'язуючи суспільство і державу, держслужба покликана відповідати за міцність і стабільність державного життя, реалізацію на ділі демократичної суті

держави, підтримку життєдіяльності і стійкості суспільства в цілому. Але коли державні урядовці підміняють служіння загальнонаціональним інтересам своїми корпоративними інтересами, ми одержуємо один з найзначніших видів конфліктів в системі державного управління – конфлікт між громадянами і державними службовцями, оскільки порушується система зворотних зв'язків між суспільством і державою.

Головне джерело даного виду конфліктів полягає в об'єктивно існуючій, яка постійно відтворюється, суперечності між плюралізмом політичної сфери суспільства і цілісністю (єдністю, суверенністю) державної влади. Якби вдалося грамотно контролювати його і регулювати найбільш “вибухонебезпечні ділянки” взаємостосунків, можливо вдалося б зробити привабливішим імідж влади і значно укріпити її [12].

Важливо враховувати не тільки джерела, але і безпосередні причини, що породжують недовіру громадян до органів влади. Вони можуть бути розбиті на декілька груп.

Назвемо умовно першу групу причин “технічними”. Представники влади через ті або інші обставини не можуть тямуючи роз'яснити громадянам мету і мотиви діяльності органів влади, не можуть дати їм адекватне уявлення про характер і зміст своєї діяльності і умови, в яких вони вимушені працювати і вирішувати проблеми.

Друга група – причини культурно-історичного типу, суть яких полягає в особливостях формування політичної структури. Наприклад, добре відоме прагнення народу майже на генетичному рівні протистояти владі, його нігілістичне, бунтарське відношення до неї. Але це лише в крайньому випадку.

Третя група – причини організаційного характеру, пов'язані з невмінням державних службовців (через свою низьку компетентність, непрофесіоналізм і ін.) організувати практичне виконання політичними лідерами і керівниками рішень, які ними приймаються. Серед причин організаційного характеру слід виділити ті з них, які визначають стиль і методи держслужби: прагнення до закритості, придушення гласності, прояв користі і т.д. [13].

Четверта група – причини соціального характеру, обумовлені тим, що держслужба працює в основному “на себе” і на догоду своєму керівництву, відхиляючи на другий план реальні потреби суспільства і громадян, або впроваджує в життя політичні рішення, не відповідні інтересам громадян, в повній залежності від працедавця – держави в образі правлячої еліти [14].

Пошуку шляхів врегулювання конфліктів в державно-адміністративній сфері завжди надавалося особливе значення, оскільки держава є символом стабільності і гарантом порядку. І цей пошук завжди знаходився в рамках універсальних стратегій компромісу і співпраці. Останнім часом в державному управлінні значні зусилля направлені на технології контролю і попередження конфліктів, коли акцент робиться на превентивні заходи, пов'язані з виявленням конфліктогенних чинників, їх аналізом і спробами не допустити розвитку конфліктної ситуації до відкритого протистояння.

При аналізі способів врегулювання державно-адміністративних конфліктів слід пам'ятати, що інституційній, юридичній процедурі відводиться вирішальне значення [14, 15]. Так, конфлікти між гілками влади повинні завжди вирішуватися легітимними, конституційними засобами. Адже саме конституція описує з достатньою повнотою компетенцію кожної з властей і тим самим є базою для розподілу їх функцій. Що стосується техніки попередження і вирішення конфліктів між властями, то вона включає систематичні переговори між главами і представниками відповідних органів і відомств (президентом і парламентом, міністрами і депутатами і т.д.), обмін документами, роботою погоджувальних комісій і т.п.

Зазначимо детальніше компетенцію цих суб'єктів.

Влада глави держави в Україні втілюється президентом. Влада Президента – глави держави, як правило, незалежна від парламенту і опирається на загальнонаціональну виборчу базу, воля якої реалізується через “вибір народу”. Особливе місце займає контрольна-наглядова діяльність і акти глави держави – Президента за відповідністю міжнародним стандартам по правам людини, що знайшло своє закріплення і в Конституції України (ст.ст. 102, 106). Типовими

формами санкцій є: відкладальне вето, право передачі на референдум законопроекту, зміна акту виконавчого органу що не відповідає Конституції або міжнародним стандартам, проведення погоджувальних процедур при виникненні колізійних питань по співвідношенню норм національного законодавства з міжнародно-правовими актами в області прав людини. Це дає можливість Президенту відігравати активну роль в системі “стримувань і противаг”, вдаватись до рішучих заходів по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина в національному законодавстві. Особливе значення це має в період реформ, коли для оперативного вирішення питань що стосуються питань відповідності норм національного законодавства міжнародним стандартам, або використання міжнародних договорів в області прав людини в правовій системі необхідний гнучкий механізм.

Однією із форм конституційного контрольно-наглядового механізму захисту прав людини є референдум. Було б недоцільним і навіть неможливим винести на всенародне обговорення і вирішення питання про відповідність того або іншого акту міжнародним стандартам по правам людини або Конституції. Ю.Л. Шульженко зазначає, що “важко собі уявити рішення таких вагомих професійних питань шляхом всенародного обговорення” [16]. Хоча автор не виключає ролі референдуму в розгляді найважливіших питань державного і громадського життя. В даному випадку, відносно цього питання ми вже зупинялись щодо ролі установчої влади в суспільстві.

Суб'єкт законодавчої влади – парламент як орган держави, як правило, має вельми складну структуру, складається з комітетів, комісій, фракцій і т.п., в процесі взаємодії яких реалізуються складні технології законотворчої роботи. Крім того, до цієї роботи причетні глава держави, що володіє правом вето і підпису законів, без якої вони не можуть вступити в дію, а також уряд і інші позапарламентські суб'єкти законодавчої ініціативи. Таким чином, законодавча влада – це складний комплекс суб'єктів і видів діяльності по створенню правового фундаменту (законів, що виражають право) нормативного регулювання суспільних відносин. Вона фактично не обмежується діяльністю тільки самого законодавчого органу. Головна роль, при

чому, відводиться здійсненню попереднього контролю за відповідністю національного законодавства міжнародним стандартам прав людини. Ця функція впливає з законотворчого характеру парламенту. Додатково проводить роботу по перевірці конституційності проектів нормативно-правових актів і їх відповідність міжнародним стандартам по правам людини, наприклад ст. 85 Конституції України.

Ефективні контрольно-наглядові функції з прав людини і, безпосередньо в зв'язку з рішенням про відповідність прав і свобод людини по міжнародним стандартам, передбачаються в компетенції Уповноваженого з прав людини. Стаття 101 Конституції України визначає: Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Аналізуючи норми Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, можна виділити основні принципи діяльності українського омбудсмана. Принцип виборності – ч. 1 ст. 5 Закону; принцип незалежності – ч. 1 ст. 20 Закону; принцип самостійності – ч. 2 ст. 20 Закону; принцип недоторканності – ч. 3 ст. 20 Закону; принцип деполітизованості та несумісності посади – ст. 8 Закону; принцип доступності – ст. 21 Закону; принцип рівності всіх людей при зверненні до українського омбудсмана впливає з ч. 2 ч. 3 ст. 21 Закону; принцип обов'язкової співпраці Уповноваженого з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, посадових і службових осіб, до яких звернувся Уповноважений – ч. 1 ст. 22 Закону. Широке коло повноважень омбудсмана в Україні свідчить про реальність бажання держави надати можливість людині захистити своє порушене право.

Виконавча влада. Основні її суб'єкти – уряд і підлеглі йому органи – покликані виконувати закони, проводити їх вимоги в реальне життя. Разом з тим виконавча влада сама активно займається підзаконною нормотворчістю, досить часто виступає суб'єктом делегованого законодавства, здійснюваного із згоди або за прямим дорученням органів державної влади, є суб'єктом законодавчої ініціативи. Сама виконавча влада, мабуть, - ще складніша комплексна організація влади як по складу суб'єктів, їх взаємостосункам, так і за технологіями її здійснення. Вона відрізняється

найбільшим динамізмом. По виразу професора М.В. Баглая, “у виконавчій владі закладена та ланка держави, яка практично організовує життя кожного народу” [17]. Функції її зводяться до поточного управління, що носить переважно оперативний характер, вирішуючи безліч конкретно-практичних питань, перш за все у сфері господарювання, забезпечення повсякденних потреб населення, підтримуючи постійне функціонування систем життєзабезпечення і нормалізуючи умови для життєдіяльності в найрізноманітніших сферах і галузях. Виконавчо-розпорядча діяльність повинна бути заснована на законі і здійснюватися в рамках закону. Її заборона від свавілля досягається за допомогою регулярної підзвітності і відповідальності перед народним представництвом, яке має право контролю за діяльністю структур виконавчої влади. Хоча для України це є також однією з найбільш гострих проблем політико-організаційного характеру.

Широко відомий у світі термін “виконавча влада” на протязі більш як 70-річної історії нашої держави був фактично вилучений з наукового, зокрема конституційно-правового, обігу. Тоді домінувала теорія про поєднання у руках законодавчої і виконавчої влади. Здавалося, що всевладдя рад цілком поглинуло виконавчу владу як самостійну форму державно-владних проявів.

Проте, як відомо, ради всіх ланок ніколи не були всевладними, про що свідчить багаторічна історія і практика радянського будівництва. Не були вони і органами влади і управління, як обґрунтовувалось у численній науковій літературі. Зокрема про це свідчить те, що ради законодавчу роботу у повному обсязі ніколи не здійснювали. До того ж проекти рішень місцевих органів влади, як правило, готували виконавчі органи, і цим фактично підмінювали законодавчу владу. Звідси, з одного боку, практика підміни законодавчих актів підзаконними (виконавчими), а з іншого – безпосереднє втручання, як правило, некваліфікованих законодавців у сферу виконавчо-розпорядчих органів та в їх діяльність, що у підсумку призвело до того, що проблема державного будівництва в Україні – створення дійового механізму реалізації законів – й досі не розв'язана. За весь період панування радянської влади так і не було сформовано справжньої нормативно-правової бази, яка б організаційно-функціонально закріплювала статус виконавчого апарату рад

(оскільки сутнісна характеристика цих органів взагалі не була з'ясованою). На жаль, до цього часу не розроблений і не розглянутий закон про виконавчу владу, незважаючи на те, що це питання давно поставлено на порядок денний [10].

Не менш складною підсистемою державної влади є судова влада. Вона представлена судовими установами, що мають самостійну структуру державної організації. Стан судової влади, відношення до неї в суспільстві дуже важливі для демократії і законності. Суд не є репресивним органом держави. Він покликаний бути захисником права в найширшому значенні. Судова влада впливає на законодавчу і виконавчу, застосовуючи в своїх рішеннях чинне законодавство.

Щодо реалізації прямого контролю над конституційністю нормативних актів і міжнародних договорів то загальні суди здійснюють це право опосередковано. При цьому в випадку колізійних ситуацій суди вправі вирішувати питання на основі переваг норм Основного Закону, міжнародних стандартів в області прав людини, і, відповідно, виступати з пропозицією до Верховного Суду щодо його звернення до Конституційного Суду. Наприклад, ст. 41 Закону України від 16 квітня 1996 р. “Про Конституційний Суд України” наділяє правом Верховний Суд України на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним Судом України. Відносно питання переваги міжнародних норм, що є частиною законодавства країни, нормам внутрішньодержавного права питання вирішується відповідно основам Конституції відносно зобов'язань по міжнародному праву [16, 18]. Хоча практика з цих питань не вельми багата. І це є наслідком об'єктивних факторів. По-перше, суперечливість нормативно-правової бази ускладнює роботу суддів, які повільно адаптуються до реформ судочинства. По-друге, деформована масова свідомість, яка віддає пріоритет виконавчій владі, вважаючи, що реальною владою є лише вона, вважаючи суд караючим органом а не правоохоронним. По-третє, орієнтир суддів на галузеве законодавство.

Не останню з позицій функції контролю в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина виконують органи прокуратури, що знайшло своє відбиття в Законі України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. А саме в статті 4 – “Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів”: діяльність



органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Наряду зі звичайними судами і органами прокуратури конституційний контроль в спеціалізованому порядку здійснюється Конституційним Судом України. В зв'язку з цим доцільно вже в діючій нормативній базі про Конституційний Суд передбачити положення, як “контроль за відповідністю національного закону нормам міжнародно-правових стандартів в області прав людини” [18]. Це б більш краще конкретизувало положення і самої Конституції. Інститут конституційно-правової відповідальності – новий інститут конституційного права. Він передбачає введення нового виду юридичної відповідальності – конституційної, виокремлення її в самостійний вид. Конституційна відповідальність становить, передусім, відповідальність влади, всіх її гілок. Цей вид юридичної відповідальності спрямований на виконання Конституції і законів суб'єктами конституційно-правових відносин.

Отже, розгляд інституцій держави в сучасному стані, виходячи з характеристики їх компетенції, що існує на даний час в нашій державі, можна зробити такі висновки.

Установча державна влада в останні десятиліття знов набула величезну практично-політичну актуальність у зв'язку з кризою влади. Проте, дотепер ця найгостріша і серйозна проблема не одержала належної теоретичної розробки. Її науковий аналіз підміняється деклараціями, загальними розмовами про необхідність існування установчої влади як самостійний її різновид. Враховуючи складний і багатоаспектний характер даної проблеми, потрібно визначити поняття, структуру та компетенцію даної гілки влади. При цьому, належним чином законодавчо

закріпити. Це сприятиме повноцінному діалогу влад та в міжнародному аспекті сприятиме акумуляції правових систем. Мається на увазі і інтегративна система ЄС.

Звідси і взаємозв'язок з механізмом контролю. Спочатку за органами влади, а в подальшому і за системою захисту прав людини і громадянина.

Сприяння та формування з позицій як державних так і громадських правосвідомості та правової культури населення та держапарату в тому числі.

Втілення в “державне життя” таких основних принципів як децентралізації та субсидіарності.

Вважаємо, що все вище зазначене і є тією висхідною з якої потрібно розпочинати реформування нашої сучасної держави. Для того щоб бути повноцінним суб'єктом як міжнародних так і інтеграційних процесів.

## Список використаної літератури

1. Офіційний вісник України. – 1998. - № 24. – Ст. 870.
2. Куц Г. Застосування норм Європейської конвенції прецедентної практики Європейського суду з прав людини судами України // Право України. – 2002. - № 2. – С. 18-23.
3. Рабінович П. Застосування міжнародних конвенцій з захисту прав людини // Адвокат. – 1999. - № 4. – С. 17.
4. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс): Екзаменаційний довідник. – Одеса: Юридична література, 2004. – 184 с.
5. Государственная власть. Правовые проблемы учреждения и функционирования: Материалы научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 1998; Лоутон А., Роуз Е. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.
6. Организация местного самоуправления: общественная администрация в действии. – М., 1998.
7. Малиновский И.А. Народ и власть в русской истории. – Киев, 1905.
8. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М., 1997.
9. Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). – Ростов-на-Дону, 1997.
10. Лоутон А., Роуз Е. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. Введение в государственное управление. В 3 кн. / Под ред. В.Я. Афанасьева. – М., 1998. Государственное управление: история и современность. – М., 1998.
12. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. – М., 1998.
13. Зеркин Д.П. Основы конфликтологии: Курс лекций. – Ростов-на-Дону, 1998.
14. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технологии. – М., 1997.
15. Чумиков А.Н. Управление конфликтами. – М., 1995. Юридическая конфликтология. – М., 1995. Юридический конфликт: сферы и механизм. Ч. 2. – М., 1994. Юридический конфликт: процедуры разрешения. Ч. 3. – М., 1995.
16. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М., 1995. – с. 17.
17. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1998.
18. Мюллерсон Р.А. Конституция СССР и вопросы соотношения международного и национального права. – М., 1980. – с. 20.