



Р. А. КАЛЮЖНИЙ
доктор юридичних наук,
професор Київського національного
університету внутрішніх справ



Г. М. КРАСНОСТУП
головний спеціаліст відділу з питань
законодавства про інформацію
Департаменту соціального, трудового
та гуманітарного законодавства
Міністерства юстиції України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНТЕРЕСІВ

Організаційно-правові форми забезпечення державних інтересів пройшли довгий шлях змін та удосконалень, починаючи із забезпечен-

ня інтересів будь-якого племені силою до сучасних форм регулювання інтересів держави.

Сучасний стан справ у державі та прагнення України впровадити європейські стандарти у всі сфери суспільного життя привертає увагу до питання організаційного та правового забезпечення державних інтересів.

Відповідно до статті 3 Конституції України [1], людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Гарантії прав і свобод людини – це явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист. Згадка про такі гарантії зобов'язує державу не тільки проголошувати, декларувати у конституції й інших законах права і свободи, але і дбати, піклуватись про їхню здійсненність, можливість реалізації [2, с. 21]. Тобто держава відповідає за свою діяльність не тільки перед окремою особою, а й перед суспільством загалом.

Не вдаючись до детального аналізу гарантій основних прав і свобод людини, можна зазначити, що їх реалізація значною мірою залежить від законодавчого забезпечення, унормування юридичних механізмів ефективної реалізації цих прав і свобод. У зв'язку з цим, можна згадати класичну аксіому римського права: “Ubi

ius, ibi remedium – Де закон, там і захист”. Модернізувавши її зміст, можна стверджувати, що нині захищеними є ті основні конституційні права і свободи, реалізація яких визначена відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 92 Основного Закону законами України. Інакше такі права і свободи будуть лише декларувати добрі наміри держави у гуманітарній сфері [3, с. 188].

Положення Конституції України є одним з найважливіших засобів забезпечення повновладдя народу України в політичній, економічній і культурній сферах його життєдіяльності. Незважаючи на те, що положення Конституції України – це норми прямої дії, водночас вони є відправним джерелом для кожної з галузей національного права.

Система права поділяється на дві підсистеми: публічне та приватне право, у межах яких формуються галузі законодавства. У рамках публічного права – конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, а в рамках приватного – цивільне, сімейне, трудове та інші галузі законодавства.

Управлінську діяльність держави регламентує адміністративне право, яке встановлює основи системи й організації виконавчої влади, юридичної відповідальності, у тому числі адміністративної. З огляду на наведене, адміністративне право реалізує можливості конституційного статусу органів управління.

При підготовці даної статті були використані напрацювання вітчиз-

няних теоретиків у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, Ю. С. Шемшученка, І. Б. Коліушка, Н. А. Железняк, С. П. Головатого та ін.

Метою статті є дослідження сучасного стану організаційно-правового забезпечення державних інтересів та обґрунтування необхідності вдосконалення системи відповідного правового регулювання.

Юридичний аспект дослідження проблеми забезпечення державних інтересів передбачає градацію форм їх реалізації стосовно зовнішніх та внутрішніх проявів державно-правової діяльності.

Згідно із прийнятими підходами в адміністративно-правовій науці, організаційно-правові форми забезпечення державних інтересів поділяються на правові та неправові.

Під правовими формами забезпечення державних інтересів потрібно розуміти механізм правового регулювання, яким володіє держава.

Неправові (організаційні) форми забезпечення державних інтересів складаються з однорідної за власними ознаками діяльності держави, яка не тягне за собою юридичних наслідків. Вони мають забезпечувальний характер щодо зовнішньої діяльності тих чи інших структур і відображають технологію управління. Неправові форми однакові для всіх соціальних організацій. Різниця може стосуватися лише окремих нюансів, наприклад, ступенів нормативної деталізації тих чи інших видів внутрішньоор-

ганізаційної діяльності, назви організаційних структур, які виконують ті чи інші управлінські повноваження.

Значення внутрішньоорганізаційної діяльності в адміністративно-правовій науці, на наш погляд, традиційно недооцінюється, хоча саме при її здійсненні створюються передумови належної організації органом державної влади своїх повноважень. Не менш важливим є те, що саме при внутрішньоорганізаційній діяльності забезпечується та підтримується внутрішній правопорядок відповідного органу.

Організаційно-правові форми забезпечення державних інтересів втілюються в життя через різного роду дії спеціально уповноважених представників органів управління – службових та посадових осіб. Вказані дії за своєю природою є різноплановими, оскільки вони здійснюються різними органами державної влади.

Слід зазначити, що організаційно-правові форми тісно пов'язані зі здійсненням державою своїх функцій, зокрема, законодавчої, виконавчої, судової, правоохоронної тощо. О. Ф. Скакун стверджує, що функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави та знаходять своє вираження в компетенції, предметі діяльності, правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [4, с. 51].

Державні інтереси забезпечуються за допомогою дій, які за сутністю є

комплексом цілеспрямованих організаційних і правових заходів, що впливають на об'єкт управління (певний державний інтерес), у результаті чого досягається необхідний для суспільства результат.

У зв'язку з цим, можна зробити висновок про те, що в правовій державі влада не може реалізовуватися сама по собі. Забезпечення державних інтересів має здійснюватися уповноваженими на це службовими та посадовими особами.

На сьогодні в правовій науці існують різні класифікації правових форм діяльності щодо реалізації правової політики, зокрема, щодо забезпечення державних інтересів, які традиційно поділяють на правоустановчу (правотворчу), правовиконавчу та правоохоронну. Проте у статті ми намагаємось також виокремити та обґрунтувати існування правозастосовної форми забезпечення державних інтересів та форми правосуддя.

Так, на нашу думку, правоустановча форма характеризується визначеними державою загальнообов'язковими правилами поведінки, виконання яких є невід'ємною умовою забезпечення державних інтересів, пов'язаних із збереженням стабільності та правопорядку, наділення цих правил юридичною силою. Ця форма забезпечення державних інтересів передбачає здійснення державою таких заходів:

– надання юридичної чинності тим суспільним відносинам, які існують у суспільстві та безпосередньо

не породжуються державою. До них відносяться соціальні норми, які регулюють звичаї, ритуали, традиції, товарообмінні відносини, тощо;

– здійснення нормотворчої діяльності. Діяльність держави у даній сфері включає видання органами державної влади актів нормативно-правового характеру, обов'язкових для виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами.

Необхідною умовою функціонування правової держави в Україні є підвищення ефективності правового регулювання (висока якість нормативно-правових актів, чіткий порядок їх підготовки, оприлюднення та тлумачення), забезпечення правопорядку, охорона прав та свобод людини.

Слід звернути увагу на те, що більшість країн – членів ЄС також вводять зобов'язуючі правила нормопроєктування для професійних нормопроєктувальників та юристів-експертів, які беруть участь у цих процесах. Так, в Австрії, Бельгії, Франції, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Іспанії та Великобританії є закони, що містять настанови чи стандарти щодо вимог законотворення для національного використання. Адже якість законодавства країн – членів ЄС впливає на якість законодавства Європейського Союзу загалом, і, навпаки, стан законодавства ЄС прямо позначається як на громадянах країн – членів ЄС, так і на європейському інтеграційному процесі в цілому [5].

У зв'язку з цим слід зазначити, що велике значення для нормального здійснення правоустановчої функції має нормопроєктувальна техніка, тобто система правил і прийомів підготовки проектів нормативно-правових актів, яка забезпечує максимально повну та точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, простоту викладу та доступність для розуміння, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового регулювання актів [6].

Під час підготовки нормативно-правових актів існує процедура, дотримання якої має гарантувати їх належний рівень, актуальність та відповідність законодавству. Іншими словами, за допомогою нормативно-правових актів формуються відносини між державою та особою.

Тому вважаємо, що з метою ефективного забезпечення державних інтересів у країні необхідно прийняти нормативно-правовий акт, який регулюватиме питання підготовки проектів актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Усвідомлюючи проблему необхідності підготовки та прийняття відповідного нормативно-правового акта на державному рівні, 1 жовтня 2008 р. Верховною Радою України прийнято проект Закону України "Про нормативно-правові акти" від 21 січня 2008 р. № 1343-1, внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем. Вказаним проектом закону було запропоновано

врегулювати суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначення системи, видів, ієрархії нормативно-правових актів та встановлення єдиних вимог до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Проте 28 жовтня 2008 р. Президент України скористався своїм конституційним правом вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону, посилаючись на те, що він не узгоджується з нормами Конституції України, не запроваджує єдиного концептуального підходу до врегулювання питань, пов'язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, розробленням якісних проектів нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням чинності та їх державною реєстрацією.

Окремо слід визначити стадії підготовки актів управління, а саме: встановлення необхідності врегулювання певних суспільних відносин шляхом схвалення акта управління, підготовка проекту акта управління, проведення його обговорення (у тому числі громадського), доопрацювання проекту акта управління з урахуванням результатів його обговорення, схвалення акта управління, реєстрація та опублікування.

Таким чином, органи державної влади за допомогою правоустановчої форми забезпечення державних інтересів здійснюють вплив на всі сфери

суспільного життя. Іншими словами, зазначена форма забезпечення державних інтересів передбачає діяльність суб'єктів державної влади зі створення нових правових норм, внесення до них змін та скасування останніх.

Цікавим є те, що саме за допомогою правоустановчої форми органи державної влади мають певні повноваження щодо реалізації своїх функцій. Тобто реалізацію функцій органами державної влади можна визначити як правозастосовчу форму забезпечення державних інтересів.

У межах нашого дослідження доцільно торкнутися питання щодо співвідношення правоустановчої (правотворчої) форми та форми правозастосування з точки зору адміністративно-правової організації державного управління. На наш погляд, їх можливо розрізнити за змістом учинення дій. У процесі правотворчої діяльності виробляються та приймаються (або скасовуються) норми права, тоді як при застосуванні норм права видаються індивідуально-конкретні юридичні акти, які устанавлюють на підставі правових норм конкретні суб'єктивні права та обов'язки при наявності відповідних фактичних обставин, що передбачені чинними нормами.

Правозастосування, на відміну від правотворення, здійснюється згідно із своєрідною процедурою, проходить неоднакову кількість якісно різних стадій. Певною специфікою відзначаються і видані при цьому нормативні акти.

Відомо, що форма управління – це будь-який юридичний спосіб зовнішнього виразу та внутрішня організація управлінської діяльності. Отже, правова форма відображає юридичну сторону управління та визначається у забезпеченні необхідного оформлення змісту, структури управлінської діяльності, а також прийняття управлінських рішень з метою упорядкування управлінської діяльності.

Подібну роль повинна виконувати і правозастосовна форма управління, яка утворює юридичні установлення (дозволи та вимоги), – правозастосовні акти. Необхідно зазначити, що всі вони спрямовані на:

- практичну організацію управління;
- здійснення управління за допомогою прийняття рішення індивідуального характеру;
- оформлення прийнятих рішень;
- організацію виконання рішень.

Таким чином, адміністративно-правове розуміння правозастосування як форми державного управління у сфері забезпечення державних інтересів передбачає наявність визначених нормами права передумов і закріплює низку правових вимог до суб'єктів застосування права, процедури правозастосовної діяльності, правозастосовних відносин до змісту та форми рішень, що приймаються, а також їх виконання.

У зв'язку з цим, правоустановча та правозастосовна форми забезпечення державних інтересів співвід-

носяться між собою як первинне та вторинне.

Правовиконавча форма забезпечення державних інтересів – це заснована на законах оперативна, повсякденна реалізація органами виконавчої влади державних інтересів у сфері економіки, культури, соціального забезпечення, охорони здоров'я, транспорту та зв'язку тощо.

Вважаємо, що сутність правовиконавчої форми забезпечення державних інтересів найбільш близька до змісту виконавчої діяльності органів державної влади, яка здійснюється на підставі законів. Згадана функція забезпечує повсякденне функціонування держави та її апарату.

Форма правосуддя передбачає право суб'єктів державно-правової діяльності на захист своїх інтересів у суді. В Україні встановлена можливість захисту інтересів за допомогою органів конституційного, кримінального, цивільного, адміністративного судочинства. Згідно зі статтею 55 Конституції України, права і свободи людини захищаються судом. Об'єктом оскарження до суду можуть бути рішення, діяльність або бездіяльність, на підставі яких порушені права і свободи особи, створені перепони щодо їх здійснення, на особу покладене будь-яке зобов'язання або особа незаконно притягнута до будь-якої відповідальності.

Значення правосуддя як особливої форми захисту державних інтересів визначається насамперед тим, що заради даного інституту здійснюється

вирішення конфліктів і спорів між суб'єктами права, що, безумовно, входить у сферу державних інтересів, тому що держава зацікавлена у соціальній стабільності, яка сприятиме її (державі) нормальному функціонуванню.

Разом із правоустановчою, правозастосовною, правовиконавчою формами та формою правосуддя слід спеціально окреслити правоохоронну форму забезпечення державних інтересів.

Правоохоронну діяльність необхідно розглядати як відокремлену форму забезпечення державних інтересів. Необхідно зазначити, що дана форма забезпечення державних інтересів передбачає здійснення таких видів діяльності: попереджувальної (профілактичної), припинення протиправної дії, контрольної-наглядової та виконання покарання.

Попереджувальна діяльність спрямована на недопущення ще не здійсненого (хоча можливого) порушення суб'єктивного права або загальнообов'язкового правила поведінки. Завданнями такого різновиду правоохоронної діяльності, як припинення протиправної дії, є припинення вже скоєного протиправного діяння та прийняття заходів із встановлення, розшуку та затримання правопорушника. Контрольно-наглядова діяльність є різновидом державного нагляду та контролю за законністю.

Діяльність з виконання покарання пов'язана із здійсненням щодо правопорушника визначених заходів негативного характеру.

Правоохоронна форма забезпечення державних інтересів спрямована на охорону врегульованих правовими нормами відносин у сфері управління, які реалізуються під час діяльності органів державної влади.

Із викладених загальнотеоретичних положень щодо правових форм забезпечення державних інтересів впливає важливий, з точки зору нашого дослідження, висновок про те, що всі вони в організаційно-правовому відношенні безпосередньо пов'язані з функціонуванням державного механізму, державного апарату, який реалізує правоустановчу, правовиконавчу, правозастосовну, правоохоронну діяльність, а також діяльність із здійснення правосуддя, відповідно до покладених повноважень.

Організаційно-правові форми забезпечення державних інтересів мають тенденцію змінюватися водночас із зміною суспільних відносин. Це дає підстави зробити висновок про те, що вони завжди є відображенням стану справ у відповідній країні. Від правильності застосування форм забезпечення державних інтересів залежать результати провадження державної політики в цілому.

У цьому зв'язку з метою ефективного забезпечення державних інтересів в країні необхідно прийняти нормативно-правовий акт, який регулюватиме питання підготовки проєктів актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Література

1. Конституція України : Принята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 июня 1996 г. – К. : Пресса України, 1997. – 80 с.
2. Конституція України : Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошовой та ін. – Х. : Вид-во "Право"; К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – 808 с.
3. Федоренко В. Л., Юр'єв С. Є., Яковлева О. І. Проблеми законодавчого забезпечення громадянських і політичних прав людини, встановлених Загальною декларацією прав людини і закріплених Конституцією України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11-12. – С. 186-193.
4. Скакун О. Ф. Теория государства и права : Учеб. – Х. : Консул, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. Железняк Н. А. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів в контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>
6. Правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 36. – Ст. 2200.

