

УДК 35.07:340.131(477)

И.К. Залюбовская

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Основной Закон государства – ст. 1 Конституции Украины провозглашает Украину «суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством» [1]. Статья 8 Конституции Украины закрепляет признание и действие в Украине принципа верховенства права [2]. То есть мы пытаемся, хотя пока на программном уровне, приобщиться к мировым общечеловеческим государственно-правовым ценностям. Разумеется, до истинного правового государства нам предстоит пройти нелегкий путь не одного поколения. Украина является одной из немногих стран, в которых принцип верховенства права нашел свое отображение и закрепление в Конституции. Большинство ученых сходятся во мнении относительно приоритета принципа верховенства права перед принципом законности. Концептуальное превосходство принципа верховенства права перед принципом законности заключается в том, что он позволяет отойти от узкопозитивистского понимания права как продукта волевого решения высших субъектов государственной власти к пониманию права в контексте теории естественного права.

На сегодня в Украине пока еще идут активные научные дебаты о сущности принципа верховенства права, его признаках и критериях, соотношении принципов верховенства права и законности, соотношении принципа верховенства права и правового государства, об определении сущности правового закона и его критериев, о проблемах трансформации права в закон, об определении правосознания и его воздействии на формирование принципа верховенства права, о проблеме закрепления принципа верховенства права в действующем законодательстве Украины и т.д.

Проблеме исследования принципа верховенства права посвятили свои фундаментальные труды известные украинские ученые – В.Б. Аверьянов, В.М. Шаповал, Н.И. Козюбра, П.М. Рабинович, С.П. Головатый, В.Ф. Погорилко, А.О. Селиванов, Ю.С. Шемшученко, А.А. Пухтецкая, из российских ученых следует отметить работы С.С. Алексеяева, М.В. Баглая, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова, Р.А. Халфиной, В.А. Четвернина и др.

В представленной работе мы не ставим перед собой задачу проводить исследование природы принципа верховенства права, за основу возьмем концепцию, предложенную В.Б. Аверьяновым, в соответствии с которой «в связи с практическим применением принципа верховенства права его следует доктринально толковать как принцип функционирования государства, который должен обеспечивать:

— во-первых, подчинение деятельности всех без исключения государственных институтов проблемам реализации и защиты прав человека;

— во-вторых, приоритетность этих прав перед всеми, без исключения, ценностями демократического, социального, правового государства [3].

На первый план при внедрении принципа верховенства права в государственном управлении выходит исполнительная ветвь власти, поскольку именно она наиболее приближена к человеку, так как с органами исполнительной власти наиболее часто контактирует гражданин и зачастую государство отождествляется в понимании людей с исполнительной ветвью власти. Таким образом, внедрение принципа верховенства права невозможно без установления цивилизованных отношений между человеком и органами государственной власти и их должностными лицами.

На сегодня отсутствует единая концепция практического внедрения и реализации принципа верховенства права в государственном управлении. Это обусловлено различными факторами: и новизной данной проблемы для современной науки, и оторванностью науки от практики законотворчества, и, что является, наверное, наиболее существенным, сложностью самой проблемы.

Таким образом, внедрение принципа верховенства права в государственном управлении требует комплексного подхода к указанной проблеме. Причем данную проблему нельзя, по нашему мнению, решить средствами какой-либо одной отрасли права, да и решение требует не только правовых средств, а и общечеловеческих усилий.

К общим предпосылкам, обеспечивающим принцип верховенства права, прежде всего следует отнести правосознание. «Правосознание как часть, разновидность сознания – специфическое явление, имеющее определенные, лишь ему свойственные черты, оригинальную внутреннюю структуру и собственное уникальное назначение. Выделяются три основные функции правосознания: познавательная, оценочная и регулятивная» [6].

Одним из наиболее опасных источников противодействия внедрению принципа верховенства права в деятельности органов государственной власти, вытекающих из проблем общего правосознания как граждан Украины, так и государственных служащих всех рангов, на сегодня является правовой нигилизм. Практика пренебрежения законом высшими должностными лицами государства приводит к тотальному правовому нигилизму. С одной стороны, граждане Украины не очень знают свои права и способы их защиты, закрепленные действующим законодательством, а с другой – они просто не верят ни в силу права, ни в силу закона. Особенно остро проявляется правовой нигилизм во время политических кризисов, которые с 2004 года перманентно обостряются в Украине.

Таким образом, правовой нигилизм и внеправовая практика деятельности органов государственной власти и их должностных лиц послужили одной из главных причин необходимости применения радикального подхода к реформе государственной власти. Украине в наследство от СССР осталась командно-административная система, ликвидировав которую мы столкнулись с неким

государственно-управленческим вакуумом, поскольку, к сожалению, не была создана реальная работоспособная система органов государственной власти. Это стало самым отягчающим фактором украинской государственности. Именно здесь кроются причины неудач, болезненность наших экономических преобразований, отталкивающего образа самой государственной власти. Оказалось, что просто заявить о признании и внедрении принципа верховенства права слишком мало, для того чтобы данный принцип стал действовать эффективно.

Формирование нового правового сознания и новой правовой культуры требует принципиальности и последовательности от каждого члена гражданского общества. Мало зафиксировать права человека и гражданина в юридических актах. Мы уже имели сталинские, брежневские конституции, текст которых был весьма прогрессивен. Закон хорошо работает только тогда, когда становится элементом общественного правосознания. А господствующие в нашей стране правосознание и адекватная ему политическая культура насквозь пропитаны духом этатизма и патернализма. И пока ситуация не изменится кардинальным образом, самые передовые юридические нормы будут действовать в полсилы, поскольку общество фактически их не приняло.

Помимо общегражданских проблем внедрения принципа верховенства права, также необходимо говорить и о комплексном подходе в процессе внедрения и реализации принципа верховенства права в деятельности органов исполнительной власти, и это уже сугубо задача ученых и законодателя.

Прежде всего необходимо определить место исполнительной власти в государственном механизме, последствием неопределенности в данном концептуальном вопросе уже стал кризис, который мы все сегодня наблюдаем. Определение типа республики, в соответствии с которым будет выстраиваться механизм государственной власти, не является сугубо теоретическим вопросом, без его решения усовершенствовать государственное управление просто невозможно, поскольку в зависимости от выбранного типа республики должна быть выстроена вся система государственной власти, а также система сдержек и противовесов между ветвями власти.

Следующим этапом должен стать процесс организационной структуризации самой исполнительной власти и ее нормативного обеспечения (кадровая, территориальная, функциональная, организационная). Уже неоднократно акцентировалось внимание на том, что отсутствие регламентации деятельности органов исполнительной власти является причиной несовершенности этой деятельности, что дает возможность не соблюдать права человека в отношениях «человек-государство».

Не менее важным является и создание действенного механизма исполнительной власти, поскольку отсутствие эффективной системы управления приводит государство в разряд отстающих стран мира. Именно управленческий ресурс как интеллектуальное богатство сегодня становится определяющим потенциал страны в ее созидательном устремлении. Несовершенный государственный механизм не может обеспечить верховенства права, защиту прав и

свобод человека и гражданина. В вопросе механизма государственной исполнительной власти не последнее место занимает и аспект разграничения компетенции между органами государственной исполнительной власти. К сожалению, сегодня четкого разграничения компетенции между исполнительными органами власти в основном не существует, что приводит опять же к невозможности обеспечения данными органами прав и свобод человека и гражданина.

Особое внимание при реформировании исполнительной ветви власти должно быть уделено принципу законности.

Однако, кроме реформирования непосредственно исполнительной ветви власти, необходимо также уделить внимание и взаимодействию этой ветви власти с судебной ветвью власти, которая должна стоять на страже прав и законных интересов человека и гражданина. Государство последовательно должно быть специфическим образом «вверено судам». Авторитет судов не должен подвергаться никакому сомнению. Еще в недалеком прошлом, в СССР, на 289 млн. человек населения приходилось 15 тысяч судей, что было на 2 тысячи меньше, чем на 61 млн. населения в ФРГ. Естественно, даже количественный анализ судебной ветви власти говорит о ее неэффективности на тот момент как средства защиты прав и свобод человека и гражданина. Безусловно, продвижение в этом направлении у нас есть. Тем не менее остается острой злободневная проблема: профессионализм судьи и его нравственные качества, которые желают значительного их совершенствования. Ведь фактически над судьей – никакого контроля, кроме голубого неба да его совести.

Немаловажны при внедрении принципа верховенства права и такие фундаментальные элементы, как система специально-юридических гарантий – парламентский контроль, президентский контроль, внутренний контроль в системе органов исполнительной власти; юридическая и политическая ответственность органов исполнительной власти (их должностных лиц) перед человеком и обществом за соблюдение принципа верховенства права. Однако раскрытие данных вопросов является темой отдельного исследования.

Таким образом, анализируя проблему внедрения и реализации принципа верховенства права в деятельности органов исполнительной власти на современном этапе развития Украины, можно прийти к выводу, что без комплексного подхода к решению данного вопроса обойтись невозможно, более того, данный процесс потребует еще немало и теоретических дебатов, и практики, которая чаще всего осуществляется в нашем государстве на основе метода «проб и ошибок». Однако отказ от решения будет более пагубным.

Литература

1. Конституция Украины.
2. Там само.
3. Авер'янов В. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади // Укр. право. – 2006. – № 1. – С. 267.

4. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини // Права людини і правова держава. (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідом., м. Харків, 10-11 грудня 1998 р. – Х., 1998. – С. 47.
5. Вовк Д. Принцип верховенства права в Україні: проблеми визначення та дії // Юрид. вісник. – 2003. – № 3. – С. 111.
6. Абрамов А.И. Функции правосознания и их взаимосвязь с функциями права // Теория государства и права.

УДК 342.9

А.М. Школик

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ В УКРАЇНСЬКОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Для сьогоденної України, у зв'язку з об'єктивною необхідністю продовження адміністративної реформи та перегляду предмета правового регулювання адміністративного права, особливого значення набуває використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини.

Вдосконалення публічної адміністрації та контролю за нею вже нині певною мірою відбувається з врахуванням інститутів, що успішно функціонують у зарубіжних країнах. Як приклади тут можна назвати:

— запровадження та функціонування урядових комітетів, що дозволило покращити процедуру прийняття рішень Кабінетом Міністрів України;

— створення та початок роботи спеціалізованих адміністративних судів, основною метою діяльності яких є ефективний захист прав громадян та юридичних осіб від зловживань владою з боку суб'єктів владних повноважень.

В обох цих випадках вітчизняних реформ було використано європейський досвід, що витримав перевірку часом. Стосовно обсягу цього використання більшість вітчизняних науковців схильні до підходу, за яким запозичення зарубіжного досвіду повинно бути творчим, тобто ідеї та моделі мають застосовуватись із врахуванням національних особливостей. У цілому з цією тезою варто погодитись. Однак переоцінювати національно-історичні особливості не слід. Винахід «вітчизняного велосипеда» не завжди має сенс.

З іншого боку, позитивний зарубіжний досвід відмінний у різних країнах, і завжди є можливість вибору найбільш придатного варіанта. Наприклад, при різних системах адміністративної юстиції, яку у Великій Британії забезпечують суди загальної юрисдикції та квазісудові органи, а в більшості держав континентальної Європи – спеціалізовані адміністративні суди, у всіх випадках права і свободи громадян захищаються належно. Тому при використанні зарубіжної доктрини та законодавства завжди виникає запитання: який досвід є найбільш придатним для запозичення і в якому обсязі?

На нашу думку, при використанні зарубіжної адміністративно-правової доктрини та законодавства доцільно застосовувати такі критерії: