

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Солов'євич Інесса Владиславівна

УДК 351
С 603

**ДЕРЖАВНА ВЛАДА В УКРАЇНІ
І МІСЦЕ В НІЙ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1997

АВ 38.842

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ України, МВС України, на кафедрі конституційного права.

Наукові керівники - доктор юридичних наук,
Лукашевич Виталій Григорович
Запорізький юридичний інститут МВС України
перший проректор;
- доктор юридичних наук, професор,
Фрицький Олег Федорович,
Національна академія внутрішніх
справ України, начальник кафедри.

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук, академік Академії
правових наук України, професор,
Копейчиков Володимир Володимирович,
Національна академія внутрішніх
справ України, професор кафедри;
- кандидат юридичних наук,
Медведчук Віктор Володимирович,
народний депутат України,
радник Президента
України з питань правової політики.

Провідна установа - Інститут держави і права ім. В.М.Корецького
Національної академії наук України, м.Київ.

Захист відбудеться "12" *звердкня* 1997 р. о 14⁰⁰ годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради К 2600701 в Національній
академії внутрішніх справ України МВС України за адресою: 252035,
Київ-35, пл. Солом'янська, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії
внутрішніх справ України за адресою: 252035, Київ-35,
пл. Солом'янська, 1.

Автореферат розісланий "11" *листопада* 1997 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради
кандидат філософських наук

Бублик С.А.

ЛНБ України ім.В.Стефаніка



00738251 (Q)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова Української держави вимагає подальшої теоретичної розробки проблеми державної влади в сучасній Україні. Це неможливо зробити без урахування положень загальносвітового досвіду, а також ретельного вивчення власної духовної та наукової спадщини. За умов використання цих джерел можливе плідне поглиблене дослідження теорії державної влади.

На жаль, слід констатувати, що саме теоретичні розробки змісту державної влади за часів радянської доби не здійснювалися. Це пояснюється перш за все тим, що сама сутність державної влади трактувалася однобічно, виходячи з того, що державна влада, її організація з перших днів радянської влади існувала за схемою: "державна - державні органи".

При цьому не досліджувався інший бік проблеми, а саме: заради кого організовується і здійснюється державна влада; що необхідно для того, щоб ця влада існувала не ізольовано від свого народу, а разом з ним; що потрібно для того, щоб державні органи були не кінцевою інстанцією у взаємовідносинах держави і особи, а лише передавальною ланкою цього механізму; нарешті, що слід зробити для того, щоб народ не лише пасивно сприймав державну владу, а й допомагав державним органам та вищим посадовим особам в її реалізації.

Питання державної влади у колишньому СРСР юридичною наукою майже не розроблялися, виходячи з діаметрально протилежних загально-визнаним у всьому світі поглядів щодо самого змісту державної влади, що пояснюється панувавшим у державі марксистсько-ленінським принципом поєднання в організації і діяльності державних органів влади і управління.

Особливого значення необхідність розробки сучасних проблем державної влади набуває на сучасному етапі державотворення, після прийняття Конституції України, коли реалізація її норм, які стосуються закріплення, організації та функціонування державної влади, стає вирішальним фактором удосконалення діяльності всього державного апарату. У демократичній, правовій державі, якою проголосила себе Україна, державна влада повинна здійснюватися на підставі закону. Тому неабиякого значення набуває вивчення ролі правоохоронної діяльності в закріпленні, реалізації та здійсненні державної влади.

Крім цього, це одна з перших спроб розробки концепції державної влади та її інтерпретації відповідно до особливостей перехідного періоду, який відбувається в Україні. Вона може бути плідною лише у співпраці з представниками суміжних суспільних наук. Одночасно такий підхід має бути вельми виваженим, аби вивчення сутності державної влади з позицій юридичної науки не розчинилося в суміжних суспільних науках. Цього можна уникнути за умов чіткого визначення мети та завдань дослідження.

Тому актуальним є розв'язання проблеми категорії державної влади як суто конституційно-правового інституту, що дає можливість проаналізувати конституційні засади закріплення приналежності, організації і здійснення державної влади в Україні у зіставленні їх з міжнародними стандартами шляхом застосування порівняльного методу конституційно-правового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана згідно з основними напрямками, зазначеними Комплексною цільовою програмою боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затвердженою Президентом України 17 вересня 1996 року N 837/96, наказом МВС України N722 від 20 жовтня 1996 року "Про організацію виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки" та перспективним планом науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ України.

Мета і задачі дослідження. Дисертант мав за мету на основі аналізу теоретичних положень, на яких повинна ґрунтуватися державна влада в Україні, визначити складові цього поняття та, виходячи із них, аргументувати найбільш раціональні шляхи, пов'язані з питаннями закріплення приналежності державної влади народів України як джерела цієї влади, її організації і функціонування.

Виходячи з цієї мети, автор вирішував у дисертації завдання визначення: сутності державної влади в Україні та її основних елементів; теоретичних і практичних засад реалізації в Конституції України принципів народного суверенітету і розподілу державної влади; факторів і умов, з якими пов'язане формування в Україні, в рамках Конституції, державної влади; структури конституційного інституту державної влади в Україні, зокрема, стосовно джерел і засобів закріплення влади, її характеру, мети та принципів напрямів здійснення; загальних конституційних засад розподілу та структури державної влади за принципом розподілу влади; системи органів, які здійснюють державну владу (їх компетенція, функції, форми і методи діяльності).

Об'єктом теоретичного дослідження у дисертації було обрано той зріз об'єктивних реалій сьогодення, що торкаються основних закономірностей суспільних відносин, які пов'язані з закріпленням, організацією та здійсненням державної влади на теренах України.

Предмет дослідження склали: державна влада в Україні як конституційно-правовий інститут; правоохоронна діяльність як різновид правозастосовної діяльності.

Методологічна основа і теоретичні засади дослідження. Вибір методології дослідження обумовлено специфікою теми, аналіз якої потребує комплексного вивчення праць істориків, філософів, політологів. Окрім того, багатограний характер теми вимагає детального розгляду тісних зв'язків

конституційно-правового інституту державної влади з іншими соціальними феноменами. Обрана методологія містить в собі як загальнонаукові принципи матеріалізму, історизму та об'єктивності розгляду, так і конкретно-наукові методи пізнання: логіко-історичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, юридично-догматичний, структурно-функціональний, системний та статистичний.

Теоретичну основу дослідження складають наукові вчення і окремі положення, що їх розвивають у своїх працях В.Авер'янов, Ф.Бурчак, М.Козюбра, В.Копейчиков, Л.Кривенко, П.Мартиненко, В.Медведчук, М.Орзих, В.Опришко, В.Погорілко, Е.Тихонова, Ю.Тодика, О.Фрицький, В.Шаповал, Ю.Шемшученко, М.Цвік, Л.Юзьков та інші.

Використані також теоретичні положення, викладені у працях відомих зарубіжних вчених Р.Арона, А.Ковлера, Ю. Козлова, Б.Лазарева та інших.

Джерелами дослідження були: Конституція України; конституції, прийняті у різні періоди української історії; Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції; конституції зарубіжних країн; Закони "Про Кабінет Міністрів України"; "Про місцеві державні адміністрації"; "Про місцеве самоврядування в Україні"; практика діяльності законодавчих, виконавчих і судових органів України.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першою роботою з дослідження державної влади як конституційно-правового інституту в сучасній юридичній науці України. Перш за все це стосується самої постановки проблеми, аналізу якісних рис влади. Заслуговує на увагу і аналіз світового досвіду щодо закріплення приналежності державної влади, її реалізації і діяльності в зарубіжних країнах.

У дисертації обґрунтовуються нові положення та висновки, **які виносяться на захист:**

- вперше під час вивчення проблеми було запроваджено метод дослідження, який вирішує три завдання: аналіз всіх норм Конституції, які стосуються державної влади, на основі порівняльного аналізу змісту конституційних норм України, норм всіх проектів Основного Закону та відповідних норм конституцій ряду країн світу; вивчення практики їх застосування; формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідних конституційних норм;

- вперше монографічному дослідженню була піддана категорія державної влади як конституційно-правового інституту, основними елементами якого є: легітимність, джерелом якої є народ; єдність державної влади; розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (структурний аспект), яка здійснюється однойменними органами цих гілок влади (системний підхід); здійснення державної влади на підставі державних програм;

зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами і свободами людини та гарантіями їх здійснення; мета діяльності державних органів в процесі здійснення ними державної влади;

- вперше обгрунтовано питання відносно того, що державна влада базується на трьох основоположних принципах: народного суверенітету, розподілу влади та верховенства права. На підставі принципу народного суверенітету закріплюється приналежність влади народові, оскільки суверенітет народу є основою державного суверенітету, державний суверенітет – механізмом його реалізації. Принцип розподілу влади структурує державну владу на законодавчу, виконавчу і судову, а принцип верховенства права лежить в підвалинах функціонування всіх гілок влади, оскільки вся їх діяльність повинна здійснюватися на основі закону;

- вперше обгрунтовано положення стосовно того, що концепція єдиної державної влади в Україні розглядається в двох аспектах: як приналежність народу, з позиції організаційної єдності - всі органи державної влади здійснюють свої повноваження, визначені за принципом розподілу влади, для проведення в життя єдиної державної програми, яка повинна визначатися єдиним носієм реальної державної влади - народом;

- виходячи з цього, в дисертації формулюється пропозиція впровадження розробки Єдиної державної програми економічного, соціального, культурного розвитку України, яка б об'єднувала основні показники програм, перелічених у Конституції, що давало б народові можливість знати її зміст, а законодавчому органу - здійснювати постійний контроль за виконанням програми;

- вперше зроблено висновок відносно того, що з прийняттям Декларації про державний суверенітет України почався процес легітимного вирішення закріплення приналежності, організації і функціонування державної влади, який завершився прийняттям Конституції України;

- на підставі аналізу змісту колишніх конституцій СРСР і УРСР, вперше обгрунтоване положення, яке свідчить за те, що загарбана насильницьким шляхом державна влада ніколи не була легітимною, а її джерелом ніколи не був народ;

- удосконалено положення стосовно того, що основою організації державної влади є конституційний принцип її розподілу між законодавчою, виконавчою і судовою формами влади як вирішальної гарантії народного суверенітету від узурпації його диктаторськими режимами. Йдеться не про розподіл влад або влади, а, виходячи з єдності державної влади, про розподіл владних функцій між органами держави, перш за все, вищими. У зв'язку з цим робиться висновок: загальновизнаний термін "розподіл влад" можна замінити формулою "розподіл функцій державної влади", а оскільки згаданий принцип спочатку передбачає і структурну характеристику органів, які здійснюють владу, то у закінченому вигляді цей принцип

формулюється як “структурно-функціональний принцип розподілу державної влади”;

- дістало подальшого розвитку положення про те, що на підставі норм Конституції, які закріплюють структурно-функціональний принцип розподілу державної влади, диференціюються повноваження органів, які її здійснюють, що знаходить свій вираз не у протиставленні однієї форми влади іншій, а у такому її розподілі, який дає змогу всім гілкам влади діяти злагоджено, ефективно, у повному порозумінні;

- удосконалено висновок стосовно того, що нова Конституція визначає межі діяльності кожної з форм влади, закріплює механізм вирішення на демократичній основі непорозумінь між органами державної влади;

- дістало подальшого розвитку положення відносно того, що розв'язання протиріч між гілками влади вирішується за допомогою системи стримань і противаг, яка проходить процес свого становлення. Складовими цієї системи є: інститут імпідменту, право президентського вето, визначення Конституцією України різних строків формування органів влади, засоби їх формування;

- принцип стримання і противаг реалізується також за допомогою принципу взаємозалежності і взаємодії між гілками влади і знаходить своє вирішення шляхом застосування закріплених у Конституції України таких категорій як, “загальне”, “конкретне”, “спільне”, “одноособове”, а також на підставі паритету. В дисертації викладені пропозиції щодо вдосконалення інституту стримання і противаг;

- вперше формулюється поняття “правоохоронної діяльності” як відповідного різновиду правозастосовної діяльності, наводяться її відмінні ознаки, визначаються основні функції та суб'єкти здійснення;

- на цій основі, застосовуючи функціонально-цільовий підхід, дається поняття “правоохоронного органу”, аналізується правомірність та доцільність використання цього терміну відносно створюваних останнім часом численних державних і громадських інституцій;

- обґрунтовуються основні напрями розбудови правоохоронних органів на засадах діючої Конституції України.

Практичне значення одержаних результатів обумовлюється тим, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використані для: подальших наукових досліджень конституційно-правового інституту державної влади; удосконалення чинного конституційного законодавства про державну владу на основі врахування нових політико-правових суспільних відносин; заповнення прогалин в законодавчих актах, які виявляються в процесі застосування окремих норм конституційного права тощо; поліпшення практики застосування норм конституційного права, інституту державної влади в діяльності законодавчої, виконавчої і судової влади; становлення нової юридичної спеціальності “правоохоронна діяльність” і

вдосконалення навчально-методичних засобів в процесі підготовки слухачів, курсантів та ад'юнктів з питань конституційного права і для формування політичної і правової культури з питань державної влади серед населення, державних службовців, депутатів.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням автора. Окремі положення, пов'язані з розкриттям змісту, методології правових досліджень, розроблені спільно з Лукашевичем В.Г.

Апробація результатів дисертації. Дисертація, її окремі розділи обговорювалися на засіданнях кафедр конституційного права Національної академії внутрішніх справ України.

Окремі положення дисертації доповідалися на:

1. Науково-практичній конференції “Захист прав і свобод людини і розвиток конституційного процесу в Україні” (Сімферополь, 1-2 листопада 1996 р.).

2. Науково-практичній конференції “Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність” (Київ, 22-23 листопада 1996 р.).

3. Регіональній мізвувізьській науково-практичній конференції “Концепція формування законодавства України” (Запоріжжя, 12 березня 1997 р.).

4. Всеукраїнській науковій конференції “Конституцію в життя” (Київ, 20-22 травня 1997 р.).

5. Науково-практичній конференції “Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи” (Київ, 25 червня 1997 р.).

6. Науково-практичній конференції “Державно-правова реформа в Україні” (Київ, 12 листопада 1997 р.).

Результати дослідження знайшли відображення в 7-ми наукових публікаціях.

На основі проведеного дослідження дисертант вносив відповідні пропозиції до Інституту законодавства Верховної Ради України і до Адміністрації Президента України.

Матеріали дисертації використовуються в навчальному процесі в Національній академії внутрішніх справ України в процесі читання курсу “Конституційне право України” на всіх факультетах Академії. В Запорізькому юридичному інституті Міністерства внутрішніх справ України започатковано викладання спеціального навчального курсу “Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ”.

Структура дисертації. Виходячи із поставлених завдань, дисертація складається зі вступу, двох розділів, які охоплюють сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації складає 172 сторінки, список використаних джерел складає 154 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі дисертації обґрунтовується актуальність, мета, основні завдання дослідження; визначається його методологічна база; розкривається її наукове і практичне значення; формулюються положення, які виносяться на публічний захист.

Перший розділ дисертації *"Конституційні засади закріплення приналежності, організації і здійснення державної влади в Україні"* досліджує питання стосовно сутності та конституційно-правової природи державної влади як конституційно-правового інституту; питання теорії і практики реалізації в Конституції України принципів народного суверенітету і розподілу державної влади; конституційні засади закріплення приналежності державної влади; її організації і функціонування.

У першому підрозділі *"Державна влада як конституційно-правовий інститут"* аналізується її сутність у загальному розумінні, на підставі чого розкривається зміст суспільної влади та її основних елементів - політичної і державної влади. З'ясовується їх співвідношення і робиться висновок стосовно того, що політична влада здійснюється через державну владу і є її ядром.

У роботі аналізуються різні погляди вчених щодо сутності державної влади і констатується, що її комплексного дослідження як конституційно-правового інституту на основі нової Конституції України не проводилось.

Автор виходить з того, що норми Основного Закону дають підстави для виявлення основних елементів, які у сукупності складають загальне поняття державної влади: легітимність влади, єдиним джерелом якої є народ; єдність державної влади, організація якої будується на принципі розподілу влади (структурний аспект) і здійснюється відповідною системою державних органів (системний аспект) на підставі принципу верховенства права. Важливим елементом сутності влади є державні програми, на основі яких здійснюється державна влада заради людини, забезпечення її прав і свобод та гідних умов життя.

На підставі узагальнення цих елементів визначається сутність конституційно-правового інституту державної влади в Україні.

Другий підрозділ присвячено розгляду питання теорії і практики реалізації в Конституції України принципів народного суверенітету і розподілу державної влади. В дисертації аналізуються погляди Ж.Ж.Руссо щодо сутності народного суверенітету, його властивостей і форми здійснення, на підставі чого робиться висновок, що він відстоював концепцію єдиної верховної влади з соціологічних позицій суверенітету народу, вважаючи законодавство, виконавчу владу і суд лише проявами суверенітету, розуміючи під владою її політичну сутність (соціологічний підхід).

На відміну від Ж.Ж.Руссо, Ш.Монтеск'є під час обґрунтування теорії розподілу влади мав на увазі державну владу і підходив до вирішення проб-

леми розподілу влади з позицій організаційно-правових.

В роботі робиться висновок, що обидва підходи - соціологічний (про владу народу) і організаційно-правовий (про законодавчу, виконавчу і судову форми єдиної державної влади) здобули відображення у більшості конституцій країн світу, в тому числі і у діючій Конституції України.

Дисертант, на підставі аналізу відповідних статей конституцій України, робить висновок, що погляди Ж.Ж.Руссо, сприйняті існуючим у той час режимом, знайшли певне законодавче закріплення в Основних Законах СРСР та УРСР, у яких нібито стверджувалося про справжнє народовладдя. Проте, проведений аналіз свідчить за протилежне - у жодній з Конституцій того періоду не йшлося про владу народу, а, навпаки, закріплювалася влада державних органів - Рад.

На відміну від них, діюча Конституція України законодавчо визначила такі чинники закріплення і формування влади, як принцип народного суверенітету та джерело влади, яким є народ.

В роботі, з позицій політико-правового підходу розкривається сутність народного суверенітету як конституційно-правового інституту і політичного явища, його основні форми, функції і механізм реалізації. Зазначається, що народовладдя в Україні здійснюється через систему державних органів. Якщо народ - джерело державної влади, то народний суверенітет є джерелом державного суверенітету, який здійснюється в межах, необхідних для дотримання основних невід'ємних прав і свобод людини і громадянина.

У процесі розробки нової Конституції України необхідно було вирішити принципове питання стосовно засобів організації державної влади, обравши за основу або існуючий до прийняття Декларації про державний суверенітет марксистсько-ленінський принцип поєднання влади і управління, або загально визнаний у світі принцип розподілу влади.

В дисертації проаналізовані основні положення цього принципу в працях Г.Гроція, Д.Локка, Ш.Монтеск'є, І.Канта, Г.Гегеля і на цій основі робиться висновок, що в сучасний період країн світу неоднаково сприймають положення цієї теорії в залежності від форм державного устрою і державного правління. Якщо Україна після проголошення своєї незалежності не змінила форму державного устрою, то на протязі свого існування як незалежної держави вона пройшла шлях від президентської до президентсько-парламентської республіки. Це призвело до того, що до прийняття Конституційного договору 1995 року цей принцип розподілу влади в діючу на той час Конституцію не було втілено. Остаточного його було закріплено у новій Конституції України.

Автор досліджує існуючі моделі закріплення в конституціях країн світу принципу розподілу влади ("змішування влад" за умов парламентарної та напівпарламентарної форм правління, "розпорошення влади" тощо) і до-

ходить висновку, що Конституція України закріпила ідею чіткого структурно-функціонального визначення кожної з гілок державної влади.

У третьому підрозділі "Конституційні засади закріплення приналежності державної влади в Україні" йдеться про джерело і засоби законодавчого утвердження влади та її соціальних носіїв, ХАРАКТЕР, мету та принципові напрями державної влади.

Конституція України пов'язує визначення джерела державної влади з формою державного устрою та державним режимом країни. Вихідним для визначення джерела державної влади є державний суверенітет, а засобом її закріплення - народ. При цьому Конституція надає народу право бути гарантом організації і здійснення влади, виходячи з того, що вона похідна від конституційного ладу країни (ч. ч. II, III ст. 5). Воля народу як джерела влади знаходить свій вираз у формуванні органів, які здійснюють державну владу завдяки виборам і референдуму. У зв'язку з прийняттям Конституції та реалізації її норм, пов'язаних з цими інститутами, формулюються пропозиції щодо їх вдосконалення (введення мажоритарно-пропорційної системи виборів як засобу структуризації суспільства, розширення кола питань, які виносяться на референдум тощо).

В дисертації відзначається, що особливістю формування системи органів, які здійснюють державну владу, є те, що народ формує шляхом виборів лише вищий законодавчий орган державної влади та обирає Президента, що відповідає міжнародній практиці.

Загальні функції державної влади, що сформульовані у преамбулі та відповідних статтях Конституції України, досліджуються в роботі шляхом розкриття їх змісту, визначення видів цих напрямків діяльності органів законодавчої і виконавчої влад залежно від соціального призначення, сфер та принципів.

Четвертий підрозділ "Конституційні засади організації та функціонування державної влади в Україні" присвячено висвітленню питань, пов'язаних з самим процесом розподілу державної влади, її структури, діяльності системи державних органів законодавчої, виконавчої і судової влади на підставі притаманних кожному з цих видів органів компетенції, функцій, форм і методів діяльності. Початковою стадією процесу організації державної влади автор вважає загальну систему згаданих органів і законодавче закріплення основ системи "стримання і протива".

В дисертації детально аналізується здійснення державної влади всіма її гілками. Визначаються основні риси органів законодавчої, виконавчої і судової влади, їх функції, повноваження, форми і методи роботи.

За результатами аналізу діяльності Верховної Ради України робиться висновок, що основною функцією парламента є законотворчість, у меншій мірі контрольна і установча функції та формулюються конкретні пропозиції щодо удосконалення якості законів, посилення його контрольної функції.

Визначається правова природа органів виконавчої влади - Кабінету Міністрів, центральних та інших органів. На підставі аналізу відповідних норм Конституції і Закону "Про Кабінет Міністрів України", а також застосування порівняльного аналізу світового конституційного законодавства, досліджуються повноваження, порядок утворення, організації та діяльності цих органів. За цим відзначається, що правова регламентація їх статусу відстає від потреб їх сьогодишнього функціонування, не всі позитивні положення нормативних актів зарубіжних країн вивчаються і використовуються в процесі визначення статусу цих органів.

Окремо наголошується, що вкрай недостатньо визначені основи організації і діяльності судової гілки влади, зокрема, її системи, повноваження судів тощо. Тому в дисертації обгрунтовується висновок, що в основі організації і діяльності органів, які здійснюють державну владу, повинен бути покладений принцип верховенства права, який знаходить своє практичне застосування у правоохоронній діяльності всіх без винятку органів законодавчої, виконавчої і судової влади. В сучасний період розбудови правової держави, на думку дисертанта, першорядного значення набувають такі конкретні завдання цієї форми правоохоронної діяльності як охорона всієї системи національного права України, її Конституції, законів і інших нормативно-правових актів, пов'язаних з організацією і здійсненням державної влади всіма її гілками.

Аналізуючи проблему взаємовідносин між гілками влади, дисертант доходить висновку, що розв'язанню протиріч між ними має сприяти система стримання і противага, яка проходить процес свого становлення в Україні. Визначаються складові цієї системи (інститут імпичменту, право вето, визначення різних строків формування гілок влади, різні способи формування їх) і розкривається зміст зазначених елементів, формулюються пропозиції щодо удосконалення відповідних нормативних актів, які стосуються згаданої проблеми. Визначаються і конкретні форми реалізації принципу взаємозалежності і взаємодії між законодавчою і виконавчою владами на підставі застосування таких категорій, як "конкретне", "спільне", "одноособове", принципу "паритету", вирішення суперечливих питань за допомогою відповідних органів, створюваних на основі представництва одного органу в іншому тощо.

Другий розділ дисертації "*Правоохоронна діяльність в системі державної влади України*". Одне з центральних місць в різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав і законних інтересів державних та недержавних організацій, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. До певної міри умовно цей різновид державної діяльності в юридичному ужитку отримав найменування "правоохоронна діяльність", а заклади, що її здійснюють, - правоохоронні органи.

Правоохоронна діяльність розглядається як певний різновид правозастосовної діяльності, складовими якої є: професійна юридична праця спеціально підготовлених і організованих у відповідні державні установи – правоохоронні органи - людей та їх професійна юридична поведінка на соціальному й індивідуальному рівнях; соціальні умови та внутрішня інфраструктура професійної діяльності юриста в сфері правоохоронної діяльності; закономірності та методики (процедури) здійснення правоохоронної діяльності; особливості здійснення професійної правоохоронної діяльності в окремих соціальних сферах та в межах різних професій.

Неоднозначне тлумачення терміна “правоохоронна діяльність”, який інколи розуміють дуже вузько, лише як охорону громадського порядку, та нормативна невизначеність державних установ і громадських формувань, які мають носити статус “правоохоронних органів”, спонукало дисертанта до аналізу проблеми, окреслення вихідних теоретико-правових ознак цього поняття.

У першому підрозділі *“Поняття правоохоронної діяльності, її форми та суб’єкти”* наголошується, що особливої актуальності ця проблема набуває за сучасних умов, коли правоохоронна діяльність стає одним із пріоритетних напрямів суспільно значущої діяльності держави, тому вона має стати об’єктом фундаментальних і прикладних наукових досліджень, а також стрижнем фахового юридичного навчання працівників правоохоронних органів.

В юридичній літературі правоохоронна діяльність з нормативного боку репрезентується: як правова діяльність - певна сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин у різних сферах політичного, економічного, громадського життя суспільства (держави та особи); як різновид правового регулювання суспільних відносин (у тому числі й позитивних), основою якого є різні форми юридичної заборони (дозвіл, заборона, зобов'язання, уповноваження, цілевизначення, закріплення принципів і таке інш.), правоохоронна діяльність базується на застосуванні державного примусу в разі зловживання правом, невиконанні позитивних обов'язків, недодержанні заборони тощо. Тому її сутність, в першому наближенні, полягає у правозастосуванні з метою охорони права, а найбільш поширеною ситуацією є реалізація правових норм, яка полягає в практичному здійсненні уповноваженою юридичною чи фізичною особою певних правозначущих дій або утриманні від вчинків, заборонених правовими нормами.

З іншого боку, правоохоронну діяльність дисертант розглядає як різновид правової виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади, що виконує передусім охоронну, виховну та певною мірою регулятивну функції.

Її характерними ознаками є: державно-владна специфіка, що виявляється у захисті певних суспільних відносин компетентними органами дер-

жавної виконавчої влади; підзаконність - здійснення повноважень в чітко регламентованих законом процесуальних межах; правозастосовний характер рішень, що приймаються, відмінність яких полягає не в установленні нових норм права, а лише у застосуванні відповідних діючих норм, характерних своїм правоохоронним спрямуванням; застосування примусу - запобіжних засобів з метою припинення протиправної діяльності та спроб уникнути відповідальності чи перешкодити провадженню встановленої законом процедури розслідування.

Реалізуючись у сфері взаємних правовідносин між громадянином і державою під час здійснення останньою через свої інститути виконавчої влади, правоохоронна діяльність виконує роль управлінських стандартів, приписуючи громадянам суспільно схвалювану модель діяльності.

Відповідні державні органи, серед яких чільне місце займають правоохоронні органи та інші повноважні суб'єкти, діючи в межах своєї компетенції, забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з правопорушеннями та злочинами. Головним змістом їх діяльності є розгляд справ стосовно адміністративних правопорушень або карних злочинів й прийняття по них відповідних правових рішень згідно з законодавчо закріпленими повноваженнями. Це визначає дві головні правові форми правоохоронної діяльності: кримінально-правова та адміністративно-правова юрисдикції.

Звідси випливає, що сутність правоохоронної діяльності при функціональному підході виявляється в протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків, нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу, правовій оцінці скоєного, забезпеченні відповідного соціального результату тощо, що базується, в першу чергу, на примусі.

На закінчення підрозділу дисертант робить висновки, що об'єктом правоохоронної діяльності є усі ті суспільні відносини, які згідно з чинним законодавством становлять відповідну соціальну цінність, відображуючи інтереси суспільства, держави й окремої особистості, та потребують правового захисту; предметом безпосереднього впливу правоохоронної діяльності, з одного боку, є суспільно небезпечні явища: небезпечні події та протиправні вчинки. З іншого боку - суспільно позитивні явища, що постають предметом охорони та забезпечення підтримання режиму законності їх розвитку та дії; правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів або в цілому органів державної виконавчої влади. Окремі її функції виконує і законодавча, і судова влади, а також прокуратура. Тому суб'єктами правоохоронної діяльності є: держава через свої представницькі, виконавчі, судові органи та прокуратуру; громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким надано певних повноважень з урахуванням відповідного розподілу поміж них компетенції, форм і засобів здійснення; функції правоохоронної діяльності пов'язуються з впливом на сус-

пільні відносини, що виникають: в соціально-економічній та політичній сферах суспільного життя; під час забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; в процесі провадження дізнання та попереднього слідства; здійснення адміністративно-правової юрисдикції; під час проведення оперативно-розшукових заходів; в профілактичній діяльності; у зв'язку з виконанням адміністративних і судових рішень.

У другому підрозділі *“Поняття правоохоронних органів”* досліджується генеза виникнення цього поняття. Ускладнює проблему відсутність законодавчого визначення поняття правоохоронного органу та ознак, за яких той чи інший новостворений підрозділ міг би відноситись до цієї категорії.

Прийняття нової Конституції України створило вихідні правові передумови для подальшої розбудови державної влади на принципах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову; стимулювало розвиток місцевого самоврядування. Проте, вирішення цієї проблеми пов'язано з певними труднощами. По-перше, відсутнє конституційне закріплення поняття і системи правоохоронних органів. Взагалі в усіх попередніх конституціях термін *“правоохоронні органи”* навіть не вживався. В новій Конституції України цей термін вживається лише один раз у, ч. 3 статті 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Останній припис дав підставу дисертанту проаналізувати на шпальтах роботи підзаконні нормативні акти, що регламентують діяльність створених останнім часом державних органів, які покликані підтримувати правовий порядок в Україні, під кутом зору їх функціонально-цільової спрямованості. В контексті аналізу дисертант зазначає, що перелік органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та попереднє слідство, наводиться у Законі України про оперативно-розшукову діяльність та Кримінально-процесуальному кодексі України і їх можна до певної міри умовно віднести до категорії правоохоронних органів. Але введене Конституцією нове поняття *“досудове слідство”* потребує свого подальшого законодавчого визначення. Зараз подібні функції виконують слідчі прокуратури, органів внутрішніх справ і Служби безпеки, об'єднані процесуальним поняттям *“органи попереднього слідства”*.

Автор позначає юридичний нонсенс, коли Указом Президента в структурі податкової поліції введені слідчі підрозділи, діяльність яких не передбачена діючим законодавством. Окрім цього, конституційне закріплення принципу розподілу влад розводить державновладні інституції, які традиційно відносять до правоохоронних органів, до різних гілок влади, що потребує переосмислення старих підходів до визначення їх функцій та напрямів взаємодії з іншими владними структурами. Так, наприклад, прокуратура, на яку раніше покладалась найважливіша функція координації діяльності всіх

правоохоронних органів, сьогодні не тільки втратила її та ряд інших, але й взагалі позбулася місця серед гілок державної влади. Також на принципово нових конституційних засадах має функціонувати і судова влада. Практично відсутня і потребує розбудови система правоохоронних органів регіонального рівня, яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування. Крім того, зростання окремих видів злочинності спричинило створенню цілої низки нових, відносно самостійних правоохоронних органів і служб. Серед них підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, екологічна міліція, податкова адміністрація, податкова поліція і т. інш.

Таким чином, за функціональним призначенням до державних правоохоронних органів дисертант відносить: суди, прокуратуру, органи юстиції, установи, що реалізують оперативно-розшукову діяльність, здійснюють дізнання і слідство та деякі інші.

Третій підрозділ *“Напрямки розбудови правоохоронних органів на засадах діючої Конституції України”* присвячено найактуальнішій проблемі сьогодення - реорганізації діяльності правоохоронних органів.

На думку дисертанта, її слід здійснювати на підставі науково обгрунтованої Державної програми судово-правової реформи. У межах цього документа має бути визначене відповідне коло питань, пов'язаних з перебудовою системи правоохоронних органів в процесі державотворення, а саме: поняття правоохоронної діяльності та її місце в системі державної влади та місцевого самоврядування; визначення системи правоохоронних органів та основних критеріїв, за яких той чи інший державний заклад (установа) має відноситись до цієї категорії; основні засади правоохоронної діяльності та її рівні, коло суб'єктів та об'єктів впливу; засади, на яких здійснюється залучення до цієї діяльності недержавних органів, громадських формувань і окремих осіб; засади, на яких здійснюється взаємодія та координація правоохоронних органів; правове, організаційне, методичне та матеріальне забезпечення діяльності правоохоронних органів, включаючи підготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації.

Особливої уваги в межах цієї програми (концепції) потребує реорганізація діяльності органів внутрішніх справ, як найчисельнішої ланки в системі правоохоронних органів, яка не тільки в організаційному, але і в функціональному плані посідає найважливіше місце в цій системі.

Організаційна побудова органів внутрішніх справ має залежати, на думку дисертанта, від розподілу функцій та повноважень між різними рівнями управління. Аналізується світова практика поділу правоохоронних органів на централізовані, напівцентралізовані та децентралізовані системи управління, яка порівнюється з досвідом розбудови аналогічних органів у нашій державі.

Далі, враховуючи, що за діючою Конституцією в Україні мають існу-

вати два рівня влади: державна і місцева, то й систему органів внутрішніх справ пропонується реформувати відповідно до цих рівнів.

У висновку дисертації наводяться одержані здобувачем найбільш важливі наукові та практичні здобутки, формулюються загальні висновки і пропозиції щодо вдосконалення законодавства про державну владу і правоохоронну діяльність.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Гарантії та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні// Науковий вісник Української академії внутрішніх справ. - N1.- К., 1996.- С. 3-8.
2. Методологія правових досліджень: багаторівневість поняття//Науковий вісник Української академії внутрішніх справ.- N 2.- К., 1996. - С. 24-29 (у співавторстві з В.Г.Лукашевичем).
3. Деякі питання закріплення взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади в Конституції України//Ідеологія державотворення в Україні: Історія і сучасність.- Матеріали науково-практичної конференції.- К.: "Генеза", 1997. - С. 217-219.
4. Проблема взаємодії законодавчої і виконавчої влади у світлі Конституції України//Правова держава: Зб.наук.пр. Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України.- К., 1997. - С. 27-29.
5. Сутність державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти//Право України. - К., 1997. - N11.- С. 15-17.
6. Деякі питання вдосконалення формування парламентом органів державної влади//Державно-правова реформа в Україні/Матеріали науково-практичної конференції. -К., 1997. - С. 34-36.
7. Роль правоохоронної діяльності в захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина//Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - N2. – К., 1997. - С. 18-23.
8. Розбудова правоохоронних органів на засадах нової конституції України//Концепція формування законодавства України/Матеріали науково-практичної конференції. - Запоріжжя, 1997. - С. 154-158 (у співавторстві з В.Г.Лукашевичем).

А н о т а ц і ї

Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право.

В дисертації розкривається зміст державної влади в Україні як конституційно-правового інституту; визначаються конституційні засади закріплення приналежності державної влади, її організації і здійснення; визначається місце і роль в ній правоохоронної діяльності, статус правоохоронних органів.

Ключові слова: конституція, державна влада, народний суверенітет, розподіл влад, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи.

Соловьевич И. В. Государственная власть в Украине и место в ней правоохранительной деятельности: конституционно-правовые аспекты

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право.

В диссертации раскрывается содержание государственной власти в Украине как конституционно-правового института; определяются конституционные основы закрепления принадлежности государственной власти, ее организации и осуществления; определяется место и роль в ней правоохранительной деятельности, статус правоохранительных органов.

Ключевые слова: конституция, государственная власть, народный суверенитет, разделение властей, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы.

Solovyevych I.V. The state power in Ukraine and the place of the law-enforcing activity in it: constitutional law aspects

The dissertation for a scientific degree of a candidate of the juridical sciences on a speciality 12.00.02 – constitutional law.

The dissertation reveals the content of the state power in Ukraine as a constitutional law institute; constitutional basis of the state power establishment its organization and realization; the place and the role of the law-enforcing activity and the status of the law-enforcing bodies are determined.

Key words: constitution, state power, people's sovereignty, power division, law-enforcing activity, law-enforcing bodies.

Підп. до друку 28.10.97 Формат 60 x 84 1/16 Папір друк №
Друк офсетний Умов. друк. арк. 1,0
Тираж 150 пр. Зам. № Безкоштовно.

Віддруковано у типографії поліграфічного центру УПФК "Славутич"

1.3/1.5.77

A 38.842

AB 38.842