

11. Медведчук М. Сучасна українська національна ідея і питання державотворення. — К.: Україна, 1997. — С. 52.
12. Білоус О., Лисицин Е., Молоствовцева В. Національна ідея і стратегія національної безпеки України // Вісн. — 2001. — № 9 (114). — С. 3–23.
13. Политология: Курс лекций / П. П. Децисюк, Т. Г. Соловей, Л. В. Старовойтова и др. — Мп.: ПТОО «ТетраСистемс», 1997. — С. 279.
14. Ковалева П. И. Механизмы мифологического сознания как фактор политических процессов в Украине // Актуальные проблемы политики: 36. наук. праць. — 2000. — Вып. 9. — С. 178–183.
15. Ильин И. А. О сильной власти // Собр. соч.: В 10 т. — М., 1993. — Т. 2, кн. 1. — С. 413.
16. Гаджиев К. С. Геополитика. — М.: Междунар. отношения, 1997. — С. 195.
17. Белов Г. А. Глобализация. Модернизация. Россия: Круглый стол // Политические исследования. — 2003. — № 2. — С. 45.
18. Забгасв А. В. Державна ідеологія як повід'ємна ознака держави // Актуальні проблеми політики: 36. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов; Відп. за вип. Л. І. Кормич. — О., 2001. — Вип. 10–11. — С. 724–726.
19. Хропанюк В. П. Теория государства и права: Учеб. пособие для высш. учеб. заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова. — М.: Дабахов, Ткачев, Димов. 1995. — С. 59.

УДК 347.44(477)

*Л. В. Сичова,
здобувач кафедри теорії держави і права ОНЮА,
викладач ЧНЦ ОНЮА*

НОРМАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА В УКРАЇНІ

На даний момент в Україні йде незворотний процес становлення її як демократичної, правової, соціальної держави. Саме в таких умовах набуває наймовірнішого значення принцип верховенства права, який торкнувся всіх аспектів життя держави, різноманітних правових відносин в усіх сферах діяльності. За таких умов набуває не аби-якого значення проблема джерел права, їх класифікації та різновидів.

Досить велику роль у вітчизняній правовій системі відіграє нормативний договір. Він відрізняється від договорів, які застосовуються в господарській сфері, торгівлі, обміні товарами та інших сферах господарювання тим, що вміщує в собі правила загального характеру, норми поведінки, що є обов'язковими для всіх.

Місцем нормативного договору серед інших джерел права, його значенням, особливостями в різні періоди займалися багато вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних. Серед вітчизняних юристів можна відзначити таких науковців, як В. Чіркін, Ю. Тихомиров, М. Орзіх, В. Стефанюк. Серед зарубіжних науковців питанням нормативного договору приділяли увагу Г. Бребан, І. Ріхтер, Г. Шупперт.

У вітчизняній та зарубіжній практиці нормативні договори мають сенс, наприклад, у відносинах між державами та державними утвореннями. На підставі нормативних договорів складаються відносини між суб'єктами федерації. Завжди на підставі нормативного договору складаються відносини між державами, які утворюють конфедерацію.

Становлення та розвиток сучасного права дозволяє по-новому переглянути положення нормативного договору не тільки як правового явища, але й як самостійне джерело права.

На даний час склалося декілька думок з приводу місця нормативного договору серед інших правових явищ. І в цьому моменті полягає сама проблема. Ступінь визначеності в праві самого договору не відповідає його практичному значенню, його правовому становищу. Саме питання стосовно місця нормативного договору в механізмі правового регулювання, його співвідношення з нормативно-правовими актами є питанням, до цього часу майже не дослідженим.

Стосовно місця нормативного договору в механізмі правового регулювання існує декілька загальноновизнаних позицій. З одного боку, воля учасників такого нормативного договору цілеспрямована на досягнення певного ефекту. З іншого боку, такий договір має лише вихідний із закону правовий ефект.

Також можна зазначити, що нормативний договір є актом волевиявлення сторін в договорі, і з цієї позиції виступає як джерело права. При цьому закон обмежує волю учасників [1].

Нормативним договором визначається акт — документ, який містить нові норми права. Ці норми права встановлюються за спільною згодою всіх членів договору. Такий договір може бути двосторонній або багатосторонній. Причому сторони в договорі мають бути правотворчими суб'єктами.

Метою такого договору має бути врегулювання певної життєвої ситуації. Такі договори завжди забезпечуються державою.

Особливістю такого договору є той факт, що нормативний договір є договором багаторазової дії, на відміну від договорів у господарській діяльності, які мають індивідуальний разовий характер.

П. М. Рабінович пропонує таке визначення нормативно-правового договору: «Це одне з основних джерел права... Це об'єктивне формально обов'язкове правило поведінки загального характеру, яке встановлене за загальною домовленістю кількох суб'єктів, та забезпечується державою» [2].

Слід доповнити, що нормативний договір — це акт волевиявлення самих суб'єктів суспільних відносин, який отримує підтримку держави. Це твердження підкріплюється тим фактом, що при укладенні такого договору між декількома суб'єктами сторони самі обирають тактику поведінки, їх волевиявлення є добровільним і виключає будь-які явища субординації на всіх етапах укладення такого договору.

Тривалий час в теорії права думка про договір як джерело права відкидалась, оскільки договір носив суто цивільно-правовий характер. Хоча, наприклад, Є. В. Пашуканіс вказував на те, що «договір є одним з центральних понять в праві» [3].

Метою нормативного договору є, як правило, регулювання певних відносин. Цей факт наближує його до норми права. Тобто договір встановлює певні правила поведінки для певних суб'єктів правовідносин. Відмінність нормативного договору складається в тому, що поведінка, яка встановлюється договором, виражає волю сторін, тоді як норма права закріплює волю органу, який створив цю норму.

Ще одним принциповим моментом на відміну від норми права є те, що договори регулюють поведінку тільки тих суб'єктів, котрі є учасниками відносин, що регулюються цим договором. А норма права регулює поведінку абстрактних суб'єктів, що підпадають під сферу впливу даної норми.

Якщо при укладанні договору метою є узгодження волевиявлення суб'єктів, або погодження певної множини волевиявлення, можна говорити про виникнення нормативного договору.

Нормативні договори загалом потрібні для доповнення та конкретизації існуючого та діючого законодавства. Але для забезпечення більш високого рівня виконання таких договорів обов'язковим суб'єктом договору повинен бути орган державної влади. Можна прослідити наступну тенденцію: чим вище місце в системі управління займає орган державної влади (учасник договору), тим більша юридична сила самого договору. Для порівняння слід навести наступний приклад: місце та юридична сила Конституційного договору 1995 р. та місце і юридична сила адміністративного договору [4].

Сферою застосування нормативного договору є, як правило, публічні інтереси в державі. Як зазначається в теорії, правила, які містяться в нормативних договорах, регулюють відносини не тільки фізичних, а й юридичних осіб (індивідуальні та колективні суб'єкти права). Завдяки цьому нормативний договір має і зовнішній юридичний вплив на коло суб'єктів. В цьому полягає спільність нормативного договору з нормативним актом та його відмінність від договорів, які застосовуються в господарській діяльності [5].

Зазначимо, що договір нормативного характеру створюється на певний проміжок часу та неодноразове використання. Як і нормативний акт, договір не може бути конфіденційним. Такий документ підлягає оприлюдненню. Порушення цієї умови може створити умови для недійсності такого договору, адже правові наслідки (тобто, виконання) не наступають.

Особливою рисою нормативного договору є відсутність можливості в одноособовому порядку змінити умови договору або відмовитися від виконання умов договору.

Процес перегляду поглядів на нормативний договір як джерело права триває в багатьох галузях права.

Для більш чіткого розуміння проблеми нормативного договору має сенс поділити самі сфери використання нормативного договору.

Першою сферою використання нормативного договору можна назвати конституційне право. В цій галузі нормативний договір використовується доволі часто та ефективно. Як зазначає М. Баймуратов, сфера застосування договору пов'язана з державно-правовими відносинами. Саме на підставі нормативних договорів будуються взаємовідносини між суб'єктами федерації. Завжди на підставі нормативного договору будуються відносини між державами — суб'єктами конфедеративних утворень. Прикладом можуть бути нормативні договори між Російською Федерацією та Татарстаном, Башкортостаном та іншими республіками про розмежування компетенції. Ще одним прикладом може виступати Федеративний договір Російської Федерації, підписаний 31 березня

1992 р. між федеральними органами державної влади та органами всіх видів суб'єктів федерації про розмежування компетенції [6].

З точки зору конституційного права існує наступна класифікація нормативних договорів:

- нормативні договори, які укладаються між незалежними державами про створення нового федеративного утворення;
- договори, які укладаються між федерацією та її суб'єктами та договори між суб'єктами федерації;
- міжнародні договори.

Всі вищевказані договори слід віднести до публічно-правових договорів.

До цієї ж групи нормативних договорів можна віднести і Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом України. Основною метою такого договору було встановлення загальних принципів організації та функціонування державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції. Рішучою, яка відрізняла б цей Договір від інших нормативних договорів як джерела права, з точки зору загальних положень щодо нормативного договору є той факт, що даний договір був укладений в унітарній державі. За загальноприйнятими поглядами на нормативний договір як джерело права, він може укладатися, як правило, в федеративній державі. Таку позицію займають такі вчені, як Є. Козлов, О. Кутафін та ін.

Загалом Конституційний договір став доволі новим явищем в нормотворчій практиці в Україні. Він був прийнятий в період відсутності нової Конституції в державі. Після проголошення незалежності і суверенності Україна мала стару Конституцію, прийняту за часів СРСР, яка, звичайно, не могла відобразити всі потреби держави в нових соціально-політичних умовах. Більш того, для ефективної роботи держави необхідний був механізм розподілу влади, який і було закріплено в Конституційному договорі. Необхідність такого договору була викликана процесом створення України як сучасної держави.

Після проголошення незалежності України основним принципом діяльності суверенної держави став принцип розподілу влади. В українському державотворенні цей принцип раніше не практикувався. Саме з точки зору становлення України як самостійної, незалежної, сучасної держави конче потрібен був механізм регулювання відносин між законодавчою та виконавчою владами. Конституційний договір став саме тим документом, який закріпив конкретні функції окремих гілок єдиної державної влади, механізм їх взаємодії, форми взаємного контролю та систему противаг.

Слід також додати стосовно нормативності цього договору. Адже у відповідності до цього документа майже протягом року створювалося українське законодавство.

В зв'язку з процесом побудови демократичної правової та соціальної держави, сталася зміна поглядів на деякі аспекти суспільного життя в сфері управління.

Так, частиною другою ст. 143 Конституції України [7] до повноважень обласних та районних рад віднесено, зокрема, затвердження та контроль за вико-

нанням районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Частина п'ята ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації» [8].

Пункт 7 ст. 3 проекту Адміністративного процесуального кодексу України, який прийнято парламентом 20 червня 2003 р. в першому читанні, де зазначено: «Адміністративний договір — дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди». Таким чином можна дійти висновку, що договір, який застосовується у публічно-правових відносинах, буде називатися адміністративним договором.

Адміністративний договір — це нове і ще недостатньо осмислене явище тому, що сама природа державного управління припускає імперативність односторонніх юридично-владних волевиявлень, оскільки договірні зв'язки виходять з рівності їх учасників. А незаперечним стримуючим фактором його розвитку є відсутність у законодавстві України форм правового регулювання публічно-правового договору.

Правовою базою адміністративних (нормативних) договорів є Конституція і чинне законодавство України. Ці договори виконують функцію заповнення прогалин у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство.

Разом з тим адміністративні договори на практиці усе більше входять до діяльності органів виконавчої влади і місцевої адміністрації, хоча адміністративний режим їхньої реалізації, відповідальність органів державного управління за порушення власних зобов'язань, порядок вирішення розбіжностей, що виникають, не врегульовані законодавством.

Як адміністративні договори доцільно розглядати і так звані договори про концесії публічної (державної) служби, за допомогою яких орган виконавчої влади, особливо місцева державна адміністрація, делегують господарським товариствам, об'єднанням, а також підприємцям (юридичним і фізичним особам) частину своїх функцій і повноважень по забезпеченню життєво важливих суспільних потреб та інтересів громадян.

До того ж завдання, виконання яких покладено на органи місцевого самоврядування, можуть виконуватися різними способами. Такі завдання можна вирішувати шляхом укладання адміністративного договору, наприклад, з відповідним підприємством, делегувавши йому частину повноважень, які належать органу місцевого самоврядування. Наприклад, по забезпеченню чистоти в місті, або передавши приватній комп'ютерній фірмі повноваження по складанню електронного міського земельного кадастру чи обробці картографічної інформації тощо.

У визначенні сутності публічно-правового договору, як зазначає В. Стефанюк, спеціальне посилання на те, що він діє у межах публічного права, є ознакою, яка розмежовує цей договір з приватноправовим. Головне у понятті адміністративного договору є те, що він має своїм предметом адміністративно-правові відносини, створює спеціальні адміністративно-правові відносини й обов'язки, може їх змінювати або припиняти [9].

Адміністративний договір:

- 1) слугує виконанню публічно-правових норм;
- 2) містить обов'язки видання адміністративного акта або здійснення інших владних публічно-правових службових дій (особами, що перебувають на державній службі, наприклад, складання акта про дозвіл будівництва);
- 3) належить до публічно-правової правомочності або обов'язку громадян (наприклад, обов'язок прибирати й очищати вулиці та земельні ділянки).

Перспективним напрямком застосування адміністративних договорів є сфера адміністративної діяльності, метою якої є надання підтримки, причому як у сфері дії господарського права, так і у сфері реалізації адміністративного права.

Існування нормативного договору як джерела права передбачає великі перспективи в подальшому розвитку державного та правового будівництва.

Слід виділити декілька основних причин необхідності нормативного договору в механізмі правового регулювання. Вище зазначалося, що зміни, які відбуваються в державі, зумовили необхідність перегляду багатьох інститутів права, в тому числі і інститут джерел права. Процес побудови України як сучасної держави, яка може бути конкурентноспроможною серед інших суб'єктів міжнародних відносин, викликав необхідність впровадження такого поширеного джерела, як договір нормативного характеру. Але вказані причини є причинами більш політичного характеру.

Існують причини практичного характеру для перегляду місця і значення нормативного договору серед інших джерел. До них можна віднести тенденції в розвитку процесу становлення поділу на публічне і приватне право, що до останнього часу не визнавалось у вітчизняній науці.

Процес імплементації норм міжнародного права також зумовлює необхідність визнання нормативного договору як джерела права. Норми міжнародного права узагальнені в договірній формі. За конституцією, «діючі міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [10]. Тож цей факт закріплює становище договорів нормативного характеру, що впливає з договірної форми норм міжнародного права і, тим самим, підвищує роль і значення вищезазначеного джерела.

Застосування нормативного договору поширюється в зв'язку з процесом збільшення ролі особистості в державному та суспільному житті. Для досягнення більшої ефективності самого права, збільшення рівня правової культури та правосвідомості велику роль відіграє перехід від формально-примусового характеру права до добровільно-погоджувального.

Література

1. Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. — М.: Международ. отп., 1998.
2. Рабинович П. М. Основи загальної теорії держави і права. — 1993. — С. 69.
3. Пашукаєв Е. Б. Общая теория права и марксизм // Избр. произв. по общей теории права и государства. — М., 1980. — С. 113.
4. Юдін З. Загальна характеристика договору: До питання нормативності договірних актів // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — О., 2001. — Вип. 12. — С. 392.
5. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юристъ, 1997.
6. Баймуратов М., Резниченко С. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины // Юридический вестник. — 1998. — № 1. — С. 88–93.
7. Конституція України. — К.: Право, 1996. — С. 128.
8. Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — С. 190.
9. Стефанюк В. Адміністративний договір — вимога сьогодення // Право України. — 2003. — № 11. — С. 11–16.
10. Конституція України. — К.: Право, 1996.

УДК 342.728

В. Кравчук,
*здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка,
викладач кафедри історії держави і права
Тернопільської академії народного господарства*

**ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Важливою характеристикою діяльності громадських організацій є принципи їхнього функціонування. Це основні підходи, усталені концепції, головні напрямки, своєрідні межі буття цих громадських утворень.

Науці відомо, що принципи — це основоположні ідеї, які продиктовані основними закономірностями процесів і явищ, котрі визначають основний зміст, форми, методичні рекомендації до використання сутності цих закономірностей на практиці. У нашому дослідженні під принципами діяльності громадських організацій в громадянському суспільстві ми розуміємо такі провідні ідеї, що витікають з головних закономірностей їх правового функціонування і розвитку, з психології сприйняття людиною цих закономірностей, правової дійсності та характеру цієї діяльності.

Нині залишається малодослідженим питання щодо принципів діяльності громадських організацій, їхня роль у розбудові громадянського суспільства надзвичайно велика, але на яких саме засадах вони повинні функціонувати, яким чином підвищувати якість своєї роботи, на яких ідеях має ґрунтуватися ефективно досягнення ними того рівня, який дозволить їм зайняти належне місце у суспільстві і, нарешті, домогтися омріяної мети — становлення стабільного громадянського суспільства в Україні?