

УДК 340.115

ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ В СУЧАСНІЙ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

ISSUES OF FORMATION OF THE VERTICAL INFRASTRUCTURE OF LEGAL ORDER IN MODERN JURISPRUDENCE

Крижановська О.В.,

викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС та економічної безпеки
Одеського державного університету внутрішніх справ

У статті здійснено дослідження проблематики формування вертикальної інфраструктури правового порядку в сучасній юриспруденції. Проведено комплексне висвітлення властивостей, ознак та сутності вертикальної інфраструктури правового порядку. У межах дослідження зіставлено та в деякій мірі порівняно вертикальну та горизонтальну інфраструктуру правового порядку. Доведено, що лише в суспільстві, де є стабільна і ефективна вертикальна інфраструктура, спостерігаються прояви горизонтальної інфраструктури.

Ключові слова: правовий порядок, інфраструктура, вертикальна інфраструктура правового порядку, горизонтальна інфраструктура правового порядку.

В статье совершенно исследование проблематики формирования вертикальной инфраструктуры правового порядка в современной юриспруденции. Проведено комплексное освещение свойств, признаков и сущности вертикальной инфраструктуры правового порядка. В рамках исследования сопоставляются и в некоторой степени сравниваются вертикальные и горизонтальные инфраструктуры правового порядка. Доказано, что только в обществе, где есть стабильная и эффективная вертикальная инфраструктура, наблюдаются проявления горизонтальной инфраструктуры.

Ключевые слова: правовой порядок, инфраструктура, вертикальная инфраструктура правового порядка, горизонтальная инфраструктура правового порядка.

The article presents the researching of the problem of the formation the vertical legal order infrastructure in modern jurisprudence. It is made the complex coverage of properties, features and essence of vertical infrastructure of legal order. It is made comparison and confrontation of vertical and horizontal infrastructure of legal order. It is proved that only in a society, where a stable and effective vertical infrastructure is observed the manifestations of horizontal infrastructure.

Key words: legal order, infrastructure, vertical infrastructure of legal order, horizontal infrastructure of legal order.

Постановка проблеми. Важливою передумовою якісних перетворень у правовій сфері є сучасне доктринальне супроводження, відслідковування та осмислення наявних процесів і тенденцій, напрацювання концептуальних засад, методів, технологій і засобів формування та підтримання правового порядку у прийнятних для суспільства параметрах. Розуміння та інтеграція у теоретичні концептуальні моделі всіх визначних чинників, які впливають на стан правового упорядкування життєдіяльності українського суспільства, відкривають можливості для прикладних і практично орієнтованих розробок та удосконалення правоохоронної і правозахисної діяльності.

У сучасних умовах значної уваги заслуговує структуризація правового порядку, набуття ним легітимності й боротьба за авторитетність з іншими нормативними структурами, процес взаємодії між офіційним і неофіційним правопорядком – усе це тією чи іншою мірою відображає динамічний рух правового порядку на шляху до його становлення як соціального інституту. У свою чергу, інфраструктура правового порядку – це допоміжна організаційна система, що виникає внаслідок інституціоналізації правового порядку задля спрощення й оптимізації реалізації ним своїх функцій. Інфраструктура сучасного

правового порядку стає усе більш потребо-орієнтованою, що виражається, серед іншого, в поширенні ідеї адміністративних послуг й інституціоналізації сервісної моделі сучасної державності. Отже, актуальність теми статті визначається необхідністю досягнення комплексу теоретичних питань, які характеризують природу, генезу, стан і закономірності формування вертикальної інфраструктури правового порядку в умовах, в яких розгортається правове буття українського суспільства, не виходячи за межі сучасної юриспруденції.

Аналіз наукових досліджень. Проблема формування вертикальної інфраструктури правового порядку нерідко висвітлювалась в тих чи інших наукових працях. Значний внесок в дослідження правового порядку, вертикальної та горизонтальної інфраструктури правового порядку в різні часи реалізовували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, В.В. Борисов, Б.Р. Брунець, В.В. Варчук, О.В. Васильєв, М.В. Вітрук, П.С. Граціанський, Н.Л. Гранат, А.Ф. Гранін, В.Н. Казаков, С.В. Ковбасюк, А.Ф. Крижановський, В.С. Мілаш та ін.

Результати наукових досліджень зазначених вчених служать методологічним підґрунтям для розуміння багатьох аспектів, пов'язаних із вертикальною та горизонтальною інфраструктурою правового порядку.

Метою статті є комплексне висвітлення властивостей, ознак, сутності та проблематики формування вертикальної інфраструктури правового порядку.

Виклад основного матеріалу. Інфраструктура правового порядку, як і сам правовий порядок, виникає і розвивається відповідно до закономірностей соціальної динаміки. З огляду на сучасність призначення інфраструктури правового порядку – оптимізувати і полегшити реалізацію правопорядком своїх функцій, то й інституціоналізація інфраструктури так само відбувається під знаком такого функціонального прагматизму. Правовий порядок може підтримуватися і забезпечуватися далеко не лише офіційними засобами – системою правоохоронних органів, судами, прокуратурою системою, контрольно-наглядовими органами, а також органами виконавчої влади і місцевого самоврядування тощо. Часто інфраструктура правового порядку формується в руслі децентралізованого руху, коли суспільство виробляє органи інфраструктури правового порядку, які або доповнюють офіційну інфраструктуру, або навіть компенсують певну її неспроможність.

Інфраструктура правового порядку, якою б розгалуженою вона не була, існує в двох вимірах – вертикальному і горизонтальному. Зазначимо, що вертикальний вимір інфраструктури правового порядку визначається владними відносинами субординації, які виникають внаслідок такого приписування правопорядком статусів, коли з'являється нерівність прав і обов'язків. Мова йдеться про те, що правовий порядок може забезпечуватися в спосіб, коли гарантування його ефективності й стабільності відбувається за рахунок функціонування органів, що мають спеціальну компетенцію, яка спрямована на це. Відтак наголошуємо, що вертикальна структура правового порядку визначається тим, що громадяни й інші суб'єкти права мусять виконувати законні розпорядження тих, кому правопорядком приписано реалізовувати його функції і сприяти його стабільності. Вертикальна інфраструктура правового порядку часто збігається з інфраструктурою офіційного правопорядку, але не є тою ж: у сучасних суспільствах елементи вертикальної інфраструктури правового порядку можуть делегуватися за межі публічних інституцій.

На відміну від вертикального виміру інфраструктури правового порядку, горизонтальний є децентралізованим, його формування залежить не від відносин субординації, а від добровільного визнання авторитетності того чи іншого органу або особи, яким суб'єкти напряду делегують функцію, яка традиційно атрибутується правопорядку.

Ідея горизонтальної інфраструктури правового порядку визначається тим, що на відміну від держави, чії функції мають виконуватися спеціально визначеними для цього органами, й у виняткових випадках делегуватися за межі інституційної структури держави, правовий порядок сам по собі є соціальною системою, що існує незалежно від наявності централізованої організації. Це зумовлює й те, що монополізація правового порядку державою в принципі неможлива, можлива лише монополізація окремих його аспектів, але й у цьому зв'язку в наш час відбуваються суттєві зрушення в бік демонополізації. З огляду на це стверджуємо, що розгляд тенденцій розвитку вертикальної й горизонтальної інфраструктури правового порядку дозволяє розкрити ключові вектори його інституціоналізації саме як організаційної структури.

Проблематика формування вертикальної інфраструктури правового порядку є традиційною темою загальнотеоретичної юриспруденції. Як уже неодноразово підкреслювалося, саме вертикальна інфраструктура є найбільш зручимою з точки зору організаційного прояву виражає себе через систему органів держави. Як справедливо підкреслює С.В. Ковбасюк, інституціоналізація вертикальної інфраструктури правового порядку безпосереднім чином пов'язана з інституціоналізацією владних відносин [1, с. 285]. І дійсно, сама природа соціальної (а отже й правової) «вертикальності» пов'язана з владним підпорядкуванням.

У цьому контексті важливо усвідомлювати, що вертикальна інфраструктура правового порядку, як правило, представлена офіційним правовим порядком всередині держави. При цьому ключовою характеристикою такого правового порядку є те, що він має базуватися на основі вимог верховенства права, оскільки вони безпосередньо визначають характер правових комунікацій у межах вертикальних інституційних структур.

Формальний підхід до верховенства права включає в себе систему вимог до правової системи, які визначають зовнішні, формальні характеристики законів, яких має бути дотримано, щоби люди мали змогу ефективно ними керуватися [2, с. 97–98]. Це такі вимоги:

- 1) усі закони мають бути відкритими і зрозумілими, рівно застосовними і бажано не мати зворотної сили;
- 2) вони мають бути відносно стабільними;
- 3) процес створення законів має керуватися відкритими, стабільними, зрозумілими правилами;
- 4) має бути гарантована незалежність судової влади;
- 5) суди мають мати можливість переглядати рішення і застосовувати принципи права;
- 6) суди мають бути легко доступними;
- 7) дискреція правозастосовних органів не повинна деформувати закони [3, р. 95].

Розуміння верховенства права, запропоноване Венеціанською комісією, є найбільш послідовним і практично застосовним. У своїй відомій доповіді про верховенство права 2011 року Комісія згадує як найбільш доречне визначення, запропоноване Томом Бінгемом: «Усі особи та владні інститути в рамках держави – публічні чи приватні – повинні підкорятися публічно створеним законам, які набувають чинності (загалом) наперед і на основі яких публічно здійснюється правосуддя, вони також повинні мати змогу користуватися благами цих законів» [4, с. 176].

Цей підхід є формальним ще й тому, що він не включає жодних вимог до змісту законів. І це правило, оскільки жодного наперед визначеного змісту в законів не буває і не має бути. По суті, якщо ці формальні вимоги дотримуються, то можна з високою вірогідністю сподіватися на те, що зміст законів буде в цілому адекватним. Майже всі одіозні закони приймаються і практикуються з порушенням того чи іншого правила.

Значення ідеології верховенства права для формування вертикальної інфраструктури правового порядку є фундаментальним, оскільки однією з часто констатованих і визнаних вимог верховенства права є поділ і балансування влад.

Такий поділ і балансування влад є відображенням нормативної установки на те, яким чином має розвиватися вертикальна інфраструктура правового порядку з тим, щоби він міг претендувати на авторитетність і легітимність. Творцями концепції поділу влади вважаються англійський філософ Дж. Локк [5] та французький правознавець і філософ Ш.-Л. Монтеск'є [6], хоч окремі ідеї поділу влади сформульовані ще за часів Античності та Середні віки.

Вперше ідею поділу влад як засади формування вертикальної інфраструктури правового порядку було визнано Французькою декларацією прав людини і громадянина 1789 р., ст. 16 якої проголошувала: «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечена гарантія прав і відсутній поділ влади, не має конституції» [7]. Нині принцип поділу влади став догмою конституційного права, він взятий на озброєння всіма сучасними правовими державами, хоч це зовсім не означає, що він реалізується в тому вигляді, в якому поділ влади замислювався його творцями. Власне, Дж. Локк і Ш.-Л. Монтеск'є самі розглядали саму структуру цього поділу під різними кутами зору.

За час існування принципу поділу влади світ істотно змінився, тому цілком закономірними є намагання сучасників адаптувати ідеї Локка – Монтеск'є до соціокультурних і політичних особливостей глобалізованого XXI ст. та кожної окремої країни. Така адаптація, щоправда, зво-

диться часом до конструювання низки нових гілок влади, які зумовлені вдосконаленням і ускладненням державного апарату, що відбулися після Дж. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є.

Не заперечуючи проти того, що не всі сучасні органи державної влади «вписуються» в означену «тріаду» поділу влади, навряд чи варто вбачати в цьому чи не найактуальнішу проблему утвердження вказаного принципу.

Як підкреслює М.І. Козюбра, в концепції поділу влади Дж. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є важливо зберегти не стільки букву, скільки дух концепції. Він же полягає у взаємному урівноваженні, збалансуванні гілок влади, що, у свою чергу, досягається завдяки реалізації висунутої Ш.-Л. Монтеск'є ідеї про взаємний контроль між ними, яка, однак, у його працях не отримала належного розвитку [8, с. 41–42].

На думку науковця, поділ влади досягається за допомогою різних засобів: фіксування в Конституції функціональної спеціалізації органів законодавчої, виконавчої та судової влади і розподілу компетенції між ними; закріплення відмінностей у порядку формування названих органів та термінів їх повноважень; встановлення системи «стримувань і противаг», тобто особливих методів і форм, що дозволяють нейтралізувати або стримати дії якоїсь із гілок влади, тощо [8, с. 45].

Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що формально-юридичного розмежування функцій і повноважень між законодавчими, виконавчими і судовими органами за всієї необхідності його вдосконалення часто недостатньо для забезпечення реального поділу влади – збалансованості між різними її гілками та взаємного контролю між ними. Це особливо стосується держав із парламентською і змішаною формами правління. Посилення ролі парламентської більшості у формуванні уряду в таких державах поряд із незаперечними позитивними рисами приховує в собі певні небезпеки – зосередження законодавчої та виконавчої влади в руках одних і тих самих політичних сил та послаблення взаємоконтролю між вказаними гілками влади, або надмірну концентрацію влади в руках президента (особливо в умовах наявності пропрезидентської більшості в парламенті, несформованості авторитетної опозиції, її роз'єднаності й відсутності усталених демократичних традицій) [9, с. 40].

Поділ влад як вимога верховенства права, таким чином, відіграє роль фундаментального фактора становлення вертикальної (владно-зумовленої) інфраструктури правового порядку. На глибинному рівні політико-правової структури, саме поділ влад визначає, яким чином держава має оформлювати і розвивати свою організаційну структуру. Цей принцип транслюється і на нижчі і конкретніші рівні управління, пов'язані з визначенням повноважень і особливостей взаємодії різних гілок влади і їх окремих частин між собою.

Однак вертикальна структура правового порядку може виходити і за межі держав. З точки зору логіки вертикальної структури правового порядку формуються також інтегративні правопорядки, наприклад, правовий порядок Європейського Союзу. Коли йдеться про організаційні інститути, що утворюють інфраструктуру правового порядку на рівні Європейського Союзу, то зазвичай мається на увазі Європейська комісія, яка за Лісабонським договором є органом виконавчої влади Європейського Союзу [10, с. 44]. Звісно, на Європейську комісію покладаються основи повноваження, пов'язані зі встановленням та реалізацією правового порядку в економіці, але водночас навряд правомірним є зведення інфраструктурної забезпеченості інтегративного європейського правового порядку винятково до цього органу. Не меншу роль на рівні інтегративного правопорядку відіграє також Суд Європейського Союзу, правоінтерпретаційна практика якого має безпосередній та доволі потужний вплив на правовий порядок в економіці. Зокрема, саме Суд ЄС був тим органом, який по суті визначив зміст наслідків європейської інтеграції.

Ці питання були розглянуті Європейським судом в 1963 році у справі *Van Gend en Loos*, коли суд вперше задекларував існування особливого європейського правопорядку. У даній справі Суд визнав обґрунтованою скаргу німецького підприємства на підвищення митних тарифів Нідерландами, вказавши, серед іншого, на те, що Договір про заснування Європейської економічної спільноти створив права та обов'язки не лише для держав, але й для кожної окремої фізичної особи-громадянина та юридичних осіб, зареєстрованих у цих державах. Через рішення Європейського суду затвердився принцип прямої дії європейського права [11, р. 128]. У своєму фундаментальному висновку Суд вказав: «Спільнота становить собою новий правопорядок міжнародного права, задля якого держави обмежили свої суверенні права... Незалежно від законодавства держав-членів, право спільноти, таким чином, не тільки накладає обов'язки на осіб, але й призначене для наділення їх правами... ці права існують не лише там, де вони прямо надані договором, але й в силу обов'язків, які договір явно покладає на осіб, а також на держави-члени та інститути спільноти» [12].

Варто підкреслити такі особливості вертикальної інфраструктури правового порядку: *по-перше*, вона утворюється в результаті потреби формалізації і раціоналізації владних відносин підпорядкування, і в цьому сенсі завжди постає в розрізі формальної нерівності; *по-друге*, вона підлягає нормативно-інституційному оформленню через реалізацію принципів та ідей поділу влади, що дозволяє встановлювати механізми запобігання безмежному і безконтрольному розширенню інфраструктури правового порядку, з його поглиненням цією інфраструктурою; *по-третє*, вертикальна інфраструктура правового порядку не є самообмежувальною і спонтанною, а тому вимагає свого врівноваження через інституціоналізацію горизонтальної інфраструктури.

Конкретно-соціальні варіанти і моделі реалізації вертикальної інфраструктури правового порядку досліджуються, як правило, в рамках конституційно-правової та адміністративно-правової науки, і не становлять частину предмету теорії правового порядку. Утім, наведені вище закономірності є достатньо універсальними, щоби слугувати підставою для виникнення нормативної моделі інституціоналізації правового порядку.

Якщо при дослідженні вертикальної інфраструктури правопорядку звернути увагу на горизонтальну інфраструктуру, то можна дійти до висновку, що вона менш досліджена, ніж вертикальна, що зумовлено її неочевидністю та відсутністю явно виражених інституційних форм, які б були вплетені в систему публічних комунікацій. Через це при аналізі інфраструктури правового порядку акцент традиційно роблять на вертикальних її параметрах. У той же час інфраструктура правового порядку може не обов'язово бути пов'язаною з тим, в який спосіб виникають інститути, націлені на підтримання і раціоналізацію владних відносин у суспільстві, тобто відносин за лінією «держава–індивід». Найбільш потужною енергією правового порядку стає якраз на горизонтальному рівні, в рамках відносин «індивід–індивід».

На противагу вертикальній інфраструктурі правового порядку ключовою особливістю горизонтальної інфраструктури правового порядку є її децентралізованість і спонтанність. Як правило, вона виникає через прагнення суб'єктів до саморегулювання, у зв'язку із чим формуються організаційні структури, що мають на меті реалізацію певних базових функцій правового порядку, наприклад, вирішення спорів, попередження і подолання конфліктів, обмеження протиправної діяльності тощо. Горизонтальні інфраструктура правового порядку є первинною по відношенню до вертикальної. Вертикальна інфраструктура виникає як допоміжний інструмент забезпечення правового порядку, коли суспільство чи конкретна спільнота досягла

рівня розвитку, коли виникає спеціальна потреба в делегуванні функцій правопорядку конкретним органам на постійній основі.

Варто зазначити, що лише в суспільстві, де стабільна і ефективна вертикальна інфраструктура спостерігаються прояви горизонтальної інфраструктури. В ідеалі вони мають між собою не конкурувати чи витіснити одна одну, а доповнювати й гармонійно поєднуватися, тобто повинен відбуватися так званий тісний зв'язок між ними. Отже, зв'язок вертикальної і горизонтальної структури правового порядку є однією із центральних ідей, що визначають інституціоналізацію сучасного правопорядку. Їх взаємодоповнення, поєднане з тезою про первинність горизонтальної інфраструктури правового порядку, має стати центральним підходом до осмислення інфраструктури правового порядку як системи його організаційних проявів і механізмів.

Висновки. Таким чином, з'ясовано, що властивостями вертикальної структури правопорядку є те, що вона утворюється в результаті потреби формалізації і раціоналізації владних відносин підпорядкування, і в цьому сенсі завжди постає в розрізі формальної нерівності; по-друге, вона підлягає нормативно-інституційному оформленню через реалізацію принципів та ідей поділу влади, що дозволяє

встановлювати механізми запобігання безмежному і безконтрольному розширенню інфраструктури правового порядку, з його поглиненням цією інфраструктурою; по-третє, вертикальна інфраструктура правового порядку не є самообмежувальною і спонтанною, а тому вимагає свого врівноваження через інституціоналізацію горизонтальної інфраструктури.

Досліджено та з'ясовано, що інфраструктура правового порядку існує в двох вимірах – вертикальному і горизонтальному. Вертикальний вимір інфраструктури правового порядку визначається владними відносинами субординації, які виникають внаслідок такого приписування правопорядком статусів, коли з'являється нерівність прав і обов'язків.

Вертикальна структура правового порядку визначається тим, що громадяни й інші суб'єкти права мусять виконувати законні розпорядження тих, кому правопорядком приписано реалізовувати його функції і сприяти його стабільності. Вертикальна інфраструктура правового порядку часто збігається з інфраструктурою офіційного правопорядку, але не є тотожною їй: у сучасних суспільствах елементи вертикальної інфраструктури правового порядку можуть делегуватися за межі публічних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковбасюк С.В. Институционализация и устойчивость правопорядка. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 282–286.
2. Таманага Б. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія. К.: Видав. Дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с.
3. Raz J. The Authority of Law: Essays on Law and Morality. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2009. 360 p.
4. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). Право України. 2011. № 10. С. 168–184.
5. Локк Д. Два трактата о правлении. Сочинения. М.: Мысль, 1988. С. 135–406.
6. Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. 674 с.
7. Декларація прав людини і громадянина. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Декларація_прав_людини_і_громадянина (дата звернення: 21 серпня 2017 р.).
8. Козюбра М. Верховенство права і Україна. Право України. 2012. № 1–2. С. 30–63.
9. Лапорта Ф. Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения Вестфальца. Проблемы философии права. 2006–2007. Вип. IV–V. С. 34–49.
10. Пістракевич О. Політична та управлінська сутність Європейської комісії. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3. С. 43–51.
11. Craig P., De Burca G. Law: Text, Cases and Materials. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2003. 728 p.
12. Case 26/62, (NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen), Judgement of 5th February 1963. Section B. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:EN:NOT> (дата звернення: 1 червня 2017 р.).