



ВІСНИК

Маріупольського
державного
університету

Серія:
ПРАВО

Випуск 7

Міністерство освіти і науки України
Маріупольський державний університет

ВІСНИК

МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

СЕРІЯ: ПРАВО

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Головний редактор чл.-кор. НАПН України, д.політ.н., проф. К. В. Балабанов

Засновано у 2011 р.

ВИПУСК 7



Маріуполь - 2014

УДК 34(05)

Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право
Збірник наукових праць
Видається 2 рази на рік
Затверджено до друку Вченою радою МДУ (протокол № 10 від 19.06.2014 р.)

**Постановою президії Атестаційної колегії МОНУ від 31.05.2013 р. № 654
видання «Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право»
внесено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук**

Видання включено до міжнародної наукометричної бази даних “Index Copernicus International”
(Польща)



Доступ до наукометричної бази здійснюється за адресою:
<http://journals.indexcopernicus.com/>

«Вісник Маріупольського державного університету» можна знайти, скориставшись
формою пошуку зверху сторінки за індексом ISSN.

З початку 2014 р. всі серії наукового видання включено в міжнародну наукометричну
базу даних - Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), Росія
Доступ до наукометричної бази здійснюється за адресою: <http://elibrary.ru/>

Головна редколегія:

Головний редактор – чл.-кор. НАПН України, д. політ. н., проф. К. В. Балабанов

Заступник головного редактора – к.е.н., проф. О. В. Булатова

Члени редколегії: д.ю.н., проф. М. О. Баймуратов, д.ф.н., проф. С. В. Безчотнікова,
д.і.н., проф. В. М. Романцов, д.культурології, проф. Ю. С. Сабадаш,
д.е.н., проф. І. Г. Яремчук

Редакційна колегія серії:

Головний редактор – д.ю.н., проф. М. О. Баймуратов

Відповідальний секретар – к.ю.н. Ю.С. Хоббі

Члени редакційної колегії: д.ю.н., проф. О. М. Атоян, д.ю.н., проф. Ю. Г. Барабаш, д.ю.н.,
проф. А. Г. Бобкова, д.ю.н., проф. М. В. Буроменський,
д.ю.н., проф. Ю. О. Волошин, д.ю.н., проф. Р. Ф. Гринюк,
д.ю.н., проф. О. Є. Користін, к.ю.н., проф. Л. М. Ніколенко,
д.ю.н., доц. І. Д. Сліденко, д.ю.н., проф. О. Н. Ярмиш;
іноземні фахівці: д.ю.н., проф. С. Андо (Італія),
д.ю.н., проф. О. В. Малько (Росія), д.ю.н., проф. В. Ф. Попондопуло (Росія),
д.ю.н., проф. С. Флогітіс (Греція).

Засновник Маріупольський державний університет
87548, м. Маріуполь, пр. Будівельників, 129а
тел.: (0629)53 22 52, e-mail: vesnik-mdu.pravo@mail.ru
офіційний сайт видання: www.visnyk-pravo.mdu.in.ua

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
(Серія КВ №17805-6655Р від 24.05.2011)
Тираж 150 примірників. Замовлення №876.2

© Маріупольський державний університет, 2014
© Автори статей, перекладачі, 2014

UDC 34(05)

Bulletin of Mariupol State University. Series: Law

Collection of research papers

Issued twice a year

The publication is authorized by the Scientific Council of Mariupol State University

(Record 10, dated of June 19th, 2014)

According to the Certifying Board of the Ministry of Education and Science of Ukraine (Order 654, dated May 31, 2013) «The Bulletin of Mariupol State University. Series: Law» has been included in the List of scientific specialized editions of Ukraine in the field of law

The journal has been registered in the international scientific journal database

«Index Copernicus International» (Poland)



Access the international scientific journal database is at: <http://journals.indexcopernicus.com/>
«Bulletin of Mariupol State University» can be found can be found by using the search form at the top of the page via index ISSN.

Since 2014 all series of journal were included in the international scientometric database

Russion index scientific citation (RYNTS), Russia.

Access to the scientometrics base is at: <http://elibrary.ru/>

The General Editorial Board:

Editor-in-Chief: corresponding member of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Sc. D. (Political Studies), Professor K. Balabanov

Executive Editor: Ph. D. (Economics), Professor O. Bulatova

Members of the Editorial Board: Sc. D. (Law), Professor M. Baimuratov,
Sc. D. (Philology), Professor S. Bezchotnikova, Sc. D. (History), Professor B. Romantsov,
Sc. D. (Cultural Studies), Professor Y. Sabadash, Sc. D. (Economics), Professor I. Yaremchuk

The Editorial Board of the Series:

Editor: Sc. D. (Law), Professor M. Baimuratov

Executive Secretary: Ph. D. (Law) Y. Khobbi

Members of the Editorial Board: Sc. D. (Law), Professor O. Atoian,
Sc. D. (Law), Professor Y. Barabash, Sc. D. (Law), Professor A. Bobkova,
Sc. D. (Law), Professor M. Buromenskyi, Sc. D. (Law), Professor Y. Voloshyn,
Sc. D. (Law), Professor R. Grinuk, Sc. D. (Law), Professor O. Korystin,
Ph. D. (Law), Professor L. Nikolenko, Sc. D. (Law), Associate Professor I. Slidenko,
Sc. D. (Law), Professor O. Yarmysh;

Foreign Experts: Sc. D. (Law), Professor S. Andò (Italy),
Sc. D. (Law), Professor O. Malko (Russia), Sc. D. (Law), Professor V. Popondopoulo (Russia), Sc. D. (Law), Professor S. Flogaitis

Founded by Mariupol State University

129a Budivelnkyiv Ave., Mariupol, 87548

Tel.: (0629) 53-22-52, e-mail: vesnik-mdu.pravo@mail.ru

official website of publication: www.visnyk-pravo.mdu.in.ua

Certificate of state registration for print media

(Series KB №17805 -6655P dated of May 24th, 2011)

Edition: 150 copies. Order 876.2

© Mariupol State University, 2014

© Authors of the research papers, translator, 2014

ЗМІСТ

КОЛОНКА ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА СЕРІЇ

Баймуратов М. О.

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....10

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Горленко В. В.

ІСТОРІЯ ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ ПРО ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО.....27

Кравченко С.С.

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПІВ І ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ
ПЛЮРАЛІЗМУ: ПРИКЛАД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ.....38

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ачимович Д.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ
«НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА» В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
ДОКТРИНЕ.....48

Бакай Д. О.

ЩОДО ФОРМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У НАФТОГАЗОВОМУ СЕКТОРІ
УКРАЇНИ.....54

Банах С. В.

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ.....61

Гоша І. О.

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА У КОНТЕКСТІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ.....67

Губерская Н. Л.

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ.....76

Лотюк О. С.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО
ІНСТИТУТІВ З ДЕРЖАВОЮ.....83

Наулік Н. С.

ГЕНЕЗИС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І
СВОБОД ЛЮДИНИ, ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ.....89

Огурцов А. П.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ СЛУЧАЕВ
БЕЗГРАЖДАНСТВА БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ.....95

Сараєв Є. І.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В
УКРАЇНІ.....102

Хоббі Ю. С.

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ
ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....113

Чернолуцький Р. В.

РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ В ЗАКОНОПРОЕКТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....118

Яценко О. В.

ПРИМЕНЕНИЕ СУДЕЙСКОГО УСМОТРЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ.....129

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Баймуратов М. М.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ ЯК ЗАСІБ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....138

Бойко Ю. В.

ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....148

Волошин Ю. О., Папаяні С. В.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....157

Галіахметов І. А.

АКУЛЬТУРАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....165

Горашенков О. М.

СТРАТЕГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛАВОЮ ДЕРЖАВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....175

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО, ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

Єфіменко М. Ю.

ОФОРМЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АДВОКАТА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....181

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Боберська К. Г.

МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ.....188

Василькова Є. А.

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА РЕГІОНАЛІЗМ: ОСОБЛИВОСТІ, ВІДМІННОСТІ ТА ЗАГАЛЬНІ РИСИ.....195

Годованик Є. В.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЯК НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....202

Кацин М.

ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТОВАРИСТВА ВУГІЛЛЯ ТА СТАЛІ В ПРОЦЕСІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....210

Квач С. С., Татай Е. О.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА СВІТОВІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....217

Курсоніс В. М.

НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЇХ РОЛЬ У ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТІ.....224

Пядышев В. Г.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСКОРЕНЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОСТАВЕ ПЕРСОНАЛА ОПЕРАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА.....236

Терела Г. В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАЙМАНОЇ ПРАЦІ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ.....247

Тихомирова Г. Є.

МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВА ГРЕЦІЇ З ПРАВОМ ЄС: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД
ДЛЯ УКРАЇНИ.....256

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ,
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ**

Назаренко А. М.

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ
КВАЛІФІКУЮЧОЇ ОЗНАКИ КРАДІЖКИ «З ПРОНИКНЕННЯМ У ЖИТЛО, ІНШЕ
ПРИМІЩЕННЯ ЧИ СХОВИЩЕ».....261

Огороднік К. М.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ МОТИВУ І МЕТИ ПРИ ВЧИНЕННІ
УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ.....268

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Ахмедова Е. Р.

ПРАГНЕННЯ ТУРЕЧЧИНИ ДО ВСТУПУ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ПОЛІТИКО-
ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС.....274

Барегамян С. Х.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ТА
ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У КОНТЕКСТІ
ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВІДНИХ ДЕРЖАВ.....284

Безрук Т. В.

ОСНОВНІ ЕТАПИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1722–1723 рр. У КОЗАЦЬКО-
ГЕТЬМАНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ.....299

Блінська О. С.

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ МОРСЬКОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ
УКРАЇНИ.....305

Вишневський С. Ф.

СИСТЕМА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: ПРОБЛЕМНІ
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ.....318

Євченко Д. В.

ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА ЯК ОНТОЛОГІЧНА ОСНОВА
ОБОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....325

Панасюк С. А.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
ВІД 26.06.2014 РОКУ І ПОЛОЖЕННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ.....338

Пасічник Я. С.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ...344

Топузов В. І.

РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ В ФУНКЦІОНУВАНІ
ДЕРЖАВИ.....351

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....357

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЗБІРНИКУ
НАУКОВИХ ПРАЦЬ361

CONTENTS

THE EDITOR IN CHEIF OF THE SERIES' COLUMN

Baimuratov M. O.

THEORETICAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF FOREIGN
POLITICAL ACTIVITY OF STATE UNDER GLOBALIZATION AND EUROPEAN
INTEGRATION.....10

CONTEMPORARY ISSUES OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Gorlenko V. V.

HISTORY OF PHILOSOPHICAL-LAGAL DOCTRINES OF CIVIL SOCIETY.....27

Kravchenko S. S.

PHILOSOPHICAL AND LEGAL APPREHENSION OF PRINCIPLES AND FORMS OF
IMPLEMENTING PLURALISM: THE EXAMPLE OF THE UNITED STATES OF
AMERICA.....38

KEY ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

Achymovych D.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE DEFINITION OF «NATIONAL
MINORITY» IN THE CONSTITUTIONAL LAW DOCTRINE.....48

Bakay D. O.

REGARDING THE FORM OF STATE CONTROL OIL AND GAS SECTOR UKRAINE.....54

Banakh S. V.

PRINCIPLES OF REALIZATION OF THE OMBUDSMAN FUNCTIONS IN FOREIGN
COUNTRIES: A COMPARATIVE ANALYSIS.....61

Hosha I. O.

IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL LAW IN
THE CONTEXT OF ENSURING THE EUROPEAN LEGAL STANDARDS.....67

Guberskaya N. L.

THE ESSENCE AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....76

Lotyuk O. S.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND ITS
INSTITUTIONS WITH THE STATE.....83

Naulik N. S.

GENESIS OF PROSECUTION IN UKRAINE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND
FREEDOMS, THE INTERESTS OF SOCIETY AND THE STATE.....89

Ogurtsov A. P.

LEGISLATIVE PROVIDING OF PREVENTION AND REDUCTION OF CASES OF
STATELESSNESS OF REFUGEES IN UKRAINE.....95

Saraev E. I.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRAFFIC IN UKRAINE.....102

Khobbi Y. S.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN THE NATIONAL
LEGAL SYSTEM OF UKRAINE.....113

Chernolutskyi R. V.

THE ROLE OF LEGAL TECHNOLOGY IN LEGISLATIVE ACTIVITIES.....118

Yatsenko O. V.

APPLICATION OF JUDICIAL DISCRETION IN THE IMPLEMENTATION OF JUSTICE: SOME
PROBLEMS OF THEORY.....129

MODERN PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Baimuratov M. M.

DECENTRALIZING POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN POLAND
AS A MEANS OF FORMING COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT: THE EXPERIENCE
FOR UKRAINE.....138

Boyko Y. V.

DEFINING THE CONCEPT OF CONDUCTING MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: A
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS.....148

Voloshyn Y. O., Papayani S. V.

LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN TERMS OF EUROPEAN INTERSTATE INTEGRATION
AND MUNICIPAL REFORM.....157

Ghali Ahmetov I. A.

ACCULTURATION OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE.....165

Horaschenkov O. M.

THE STRATEGIC SOFTWARE BY THE HEAD OF STATE OF THE DEVELOPMENT OF
LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE..175

CURRENT PROBLEMS OF FINANCIAL, CIVIL AND ECONOMIC LAW AND PROCESS

Yefimenko M. Y.

LEGALIZATION OF LAWYER'S POWERS IN CIVIL PROCEDURE.....181

MODERN TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW

Boberska K. H.

INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS OF ENFORCEMENT AND
DEVELOPMENT OF RIGHT TO BE ENGAGED IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY.....188

Vasylkova Y. A.

GLOBALIZATION, REGIONALIZATION AND REGIONALISM: PECULIARITIES,
DIFFERENCES AND SIMILARITIES.....195

Hodovanyk E. V.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF EUROPEAN LEGAL STANDARDS FORMATION
AS THE DIRECTION OF POLITICAL PARTIES ACTIVITIES IN THE EUROPEAN
UNION.....202

Katsyn M.

HISTORICAL AND LEGAL SIGNIFICANCE OF EUROPEAN COAL AND STEEL
COMMUNITY IN THE PROCESS OF INSTITUTIONALIZATION OF EUROPEAN
ECONOMIC INTEGRATION.....210

Kvach S. S., Tatai E. O.

EUROPEAN AND INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN EDUCATION:
DEFINITIONS AND PERSPECTIVES FOR UKRAINE.....217

Kursonis V. M.

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND THEIR ROLE IN THE GLOBALIZED
WORLD.....224

Pyadyshev V. G.

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF ELIMINATION OF CRIME IN
INTERNATIONAL OPERATIONS PART OF STAFF PEACE-KEEPING.....236

Terela G. V.

LEGAL ENSURE OF EFFECTIVE CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE SPHERE OF WAGE LABOR: A VIEW THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS.....247

Tykhomyrova G. Y.

INTERACTION MECHANISM OF GREEK LAW AND EU LAW: POSITIVE EXPERIENCE FOR UKRAINE.....256

CURRENT ISSUES OF LAW ENFORCEMENT, CRIMINAL PROCEEDINGS AND FORENSIC SCIENCE

Nazarenko A. M.

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LEGISLATIVE RECOGNITION OF THE AGGRAVATING CIRCUMSTANCES THEFT «WITH PENETRATION INTO THE DWELLING, OTHER PREMISES OR STORAGE».....261

Ohorodnik K. M.

PENAL VALUE MOTIVE AND PURPOSE IN COMMITTING OF TAX EVASION.....268

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Akhmedova E. R.

ASPIRATION TURKEY TO JOIN THE EUROPEAN UNION: POLITICAL AND LEGAL POSITION OF EU MEMBER STATES.....274

Baregamyan S. H.

CONSTITUTIONALLY-LEGAL ASPECTS OF THE REGULATION OF ENGAGEMENT AND ARRANGEMENT OF LABOUR IN UKRAINE AT THE CURRENT STATE IN THE CONTEXT OF THE LEADING COUNTRIES EXPERIENCE.....284

Bezruk T. V.

THE MAIN STAGES OF JUDICIAL REFORM 1722 – 1723 IN COSSAK-HETMAN STATE.....299

Blinska O. S.

THE PROBLEMS OF DEFINITION THE INTERNATIONAL MARITIME LEGAL PERSONALITY OF UKRAINE.....305

Vyshnevsky S. V.

THE SYSTEM OF THE FUNCTIONS OF THE CITIZENS' SELF-ORGANIZATION BODIES: POPULATION ISSUES S OF THEORY.....318

Yevenko D. V.

MILITARY ORGANIZATION OF SOCIETY AS THE ONTOLOGICAL BASIS OF MILITARY FUNCTIONS OF THE STATE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS.....325

Panasyuk S. A.

DRAFT LAW OF UKRAINE ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE FROM 26.06.2014, AND THE PROVISIONS AND PRINCIPLES OF THE CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF COMPLIANCE.....338

Pasichnyk Y. S.

SOME ISSUES ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT.....344

Topuzov V. I.

THE ROLE OF MUNICIPAL LEGAL SANCTIONS IN THE FUNCTIONING OF STATE...351

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....357

REQUIREMENTS FOR THE SCIENTIFIC PAPERS FOR PUBLICATION

IN THE COLLECTED WORKS361

КОЛОНКА ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА СЕРІЇ

УДК 342.413(477)(045)

М. О. Баймуратов

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті розглядається проблематика конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації та міждержавної європейської інтеграції.

Ключові слова: глобалізація, зовнішня політика держави, зовнішньополітичний процес, конституційно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Актуальною проблемою, що має важливе політичне і практичне значення для стабільного функціонування демократичної правової державності, є формування належного, компетентного, адекватного механізму прийняття рішення в галузі зовнішніх зносин держави та підвищення його ефективності. Від цього багато в чому залежить успішна реалізація зовнішньополітичного курсу України на міжнародній арені.

Слід зазначити, що інтенсифікація інтеграційних процесів у міжнародному житті, розширення і поглиблення міжнародних відносин України на міжнародному рівні з державами-членами міжнародного співтовариства, а також поглиблення інтеграції України в міжнародну політику, економіку та інші сфери міждержавного інтеграційного співробітництва, зокрема в рамках Європейського Союзу (далі – ЄС), викликає нагальну необхідність вдосконалення механізму координації зовнішньополітичної діяльності державних органів і посадових осіб, наділених повноваженнями в області зовнішньої політики і міжнародних відносин. Особливо така рефлексія потрібна після підписання та ратифікації Україною Угоди про асоціацію з ЄС.

Детальна правова регламентація діяльності кожного державного органу і службової особи, яка приймає участь у зовнішньополітичному процесі на основі покладених на нього законом зовнішньополітичних повноважень, об'єктивно необхідна та обґрунтована з нормативних та управлінських позицій в цілях узгодження діяльності державних органів і посадових осіб України в галузі міжнародних відносин.

Міжнародне співробітництво сучасних держав в самих різних галузях суспільного життя завжди було найважливішим чинником прогресивного розвитку країн, що беруть участь у такій співпраці. Значною мірою, завдяки інтенсивному і мирному міжнародному спілкуванню, багато народів світу досягли високого рівня розвитку в різних галузях суспільного життя. І саме через механізм зовнішніх зносин, зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної взаємодії Україна наближається до Європейської спільноти держав, регіонів та народів.

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 червня 1990 року [1] та Акту про незалежність України від 24 серпня 1991 року [2], Україна вийшла на новий виток свого державотворення. Вагомим чинником утвердження суверенітету України стає і зовнішньополітична діяльність.

2 липня 1993 року Верховна Рада України схвалила перший документ профільного характеру – «Основні напрями зовнішньої політики України» [3] в яких,

зокрема, зазначається, що зовнішня політика України спрямована на виконання найголовніших завдань створення і розвитку України як незалежної демократичної держави, таких як: забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку; підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних і фізичних осіб за кордоном; створення умов для підтримання контактів із зарубіжними українцями і вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом; поширення в світі образу України як надійного і передбачуваного партнера.

З метою визначення основних принципів зовнішньої політики України та розвитку її дипломатичної служби було прийнято низку відповідних законів та нормативних актів, які стосуються різних аспектів здійснення Україною своєї зовнішньої політики, повноважень і завдань державних органів України.

Серед них насамперед слід відзначити: Декларацію про державний суверенітет України від 16 червня 1990 року, Акт про незалежність України від 24 серпня 1991, Положення «Про дипломатичному представництві України за кордоном» 1992 року, Положення «Про Міністерство закордонних справ», що затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року, Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року, Консульський статут України від 2 квітня 1994 року.

Все це дозволяє сьогодні стверджувати, що в Україні вже створена досить розвинена нормативно-правова база для ефективного здійснення зовнішньої політики.

Відаючи данину справедливості потрібно сказати, що Україна як союзна республіка СРСР майже одна з усіх республік, мала своє зовнішньополітичне відомство, яке разом з тим, як по суті, так і за формою, відігравало незначну роль в існуючій тоді політичній системі. В радянські часи Міністерство закордонних справ УРСР мало лише чотири зарубіжних представництва, і ті при міжнародних організаціях: в Нью-Йорку, Парижі, Женеві, що було майже єдиним каналом здійснення Українською РСР своєї міжнародно-правової діяльності в багатосторонній дипломатії. Незважаючи на це, відомство давало велику користь, особливо в накопиченні досвіду зовнішньополітичних відносин з іншими державами світу.

Цікаві дані з цього питання призводить ректор Дипломатичної академії професор Б. І. Гуменюк у своїй праці «Основи дипломатичної та консульської служби». На початок 90-х років Міністерство закордонних справ України налічувало 156 осіб, з яких лише 97 були дипломатами, решта – адміністративно-технічний і допоміжний персонал. Станом на 1 січня 1997 року Україну як незалежну державу визнали 154 країни світу, 138 з них встановили з нею дипломатичні відносини, 58 іноземних держав відкрили свої посольства, посли 41 країни світу виконують свої функції в Україні по сумісництву, три країни представлені почесними консулами. В Україні було відкрито 8 представництв провідних міжнародних організацій, одне генеральне консульство, одне представництво військового аташе [4].

У перші роки незалежності в 67 країнах Україна відкрила 50 посольств, 8 генеральних консульств, 8 постійних представництв при міжнародних організаціях, в яких працювало більш ніж 955 чоловік, і в центральному апараті - 545 чоловік [5].

Сьогодні Україна співробітничає з понад 195 державами світу, дипломатичні відносини з нею встановили понад 190 держав, в тому числі на рівні дипломатичних представництв – понад 160 держав, в 25 державах діють Генеральні консульства України. Наша держава стала членом 40 міжнародних міждержавних організацій, зокрема ОБСЄ, Ради Європи, ЧЕС, ЦЄІ [6], що свідчить про те, що Україна проводить гнучку і збалансовану політику в напрямі розвитку двосторонніх міжнародних

відносин, розширення участі в Європейському регіональному співробітництві, співробітництва в рамках СНД і членства в інших міжнародних організаціях.

Україна реалізує свою зовнішню політику ґрунтуючись на загальновизнаних нормах і принципах міжнародного права, Статуті ООН, Гельсінському Заключному акті, Паризької хартії для Нової Європи та інших документів ОБСЄ. При цьому основною вимогою у здійсненні зовнішньої політики є найбільш повна і найбільш ефективна реалізація стратегічних, геополітичних, економічних, регіональних і локальних інтересів України. Все це актуалізує створення механізму конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності України, який складається з нормативного, організаційного та організаційно-правового блоків та повинен забезпечити ефективне супроводження та реалізацію поставлених завдань в їх нормативній та діяльній інтерпретаціях.

Зовнішня політика держави є важливою сферою функціонування державного механізму, від якої багато в чому залежить благополуччя як усього суспільства, так і його окремих індивідів. В онтологічному аспекті інтеграційні процеси, що відбуваються в житті міжнародної спільноти на тлі глобалізації економічного, політичного та правового порядків, роблять все більший вплив на багато сторін внутрішнього життя сучасних держав, і як наслідок, результати здійснення зовнішньої політики позначаються, скоріше більшою ніж меншою мірою, на всіх напрямках існування і функціонування суспільства і держави. Таким чином, підвищується конституційна значимість саме зовнішньополітичної діяльності держави та її належного конституційного, законодавчого та нормативного забезпечення. В умовах становлення нового міжнародного світового порядку [7] особливого ґносеологічного значення набуває статутарне існування, функціональна діяльність та підвищення її ефективності у державних органах, наділених зовнішньополітичними повноваженнями в галузі зовнішньої політики, чіткий розподіл повноважень між ними, вдосконалення правового регулювання в даній області, злагодженість функціонування всього механізму здійснення зовнішньої політики держави.

Разом з тим необхідно зауважити, що зовнішньополітична сфера діяльності держави, особливо в її організаційній основі та в галузі правового регулювання здійснення зовнішньої політики, до цих пір слабо досліджена як в Україні, так і за кордоном.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми існування, еволюції, функціонування та структури конституційно-правового механізму зовнішньої політики зарубіжних держав в тій чи іншій мірі розглядалися в наукових працях радянських та вітчизняних вчених – конституціоналістів, адміністративістів, фахівців в сфері міжнародного публічного права: Р. Г. Абдулатіпова, С. А. Авак'яна, В. Б. Авер'янова, Г. В. Александренко, А. П. Альохіна, М. В. Баглая, М. О. Баймуратова, А. М. Барнашова, М. В. Буроменського, В. А. Власіхіна, В. Ф. Воловича, О. О. Гриненко, Л. Я. Дадіани, М. С. Джунусова, Г. В. Ігнатенко, І. П. Іллінського, А. І. Ковальова, Ю. М. Козлова, Ф. Ф. Кокошкина, Б. С. Крилова, М. І. Кукушкіна, Б. П. Курашвілі, В. І. Лафітського, Ю. І. Лейбо, А. І. Лепешкіна, А. Е. Луньова, В. В. Маклакова, П. Ф. Мартиненко, А. А. Мішина, М. А. Могунової, Р. А. Мюллерсон, В. В. Невінського, М. П. Орзіх, Є. Я Павлова, М. І. Піголкина, В. В. Пустогарова, П. І. Савицького, Б. А. Страшун, І. А. Умнові, М. Ю. Черкеса, В. Є. Чиркіна, Л. М. Ентіна та ін.

Разом з тим, необхідно відмітити, що наукові дослідження, які присвячено системному аналізу зовнішньополітичної діяльності держави в контексті саме конституційного права у вітчизняній юридичній науці є відсутніми, що актуалізує подальше дослідження зазначеної проблематики.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що актуальність дослідження зовнішньополітичної сфери діяльності держави продиктована й тим, що в наявних дослідженнях і публікаціях, які зачіпають питання здійснення зовнішніх функцій держави, часто відбувається змішання понять, що відносяться до галузі зовнішньої політики (автори змішують поняття міжнародно-правових відносин і міжнародних відносин, поняття суб'єктів міжнародного права з акторами міжнародних відносин, термінологічні зв'язки «зовнішньополітичний механізм», «механізм здійснення зовнішніх зносин», «механізм здійснення зовнішньої політики» тощо). Видається, що при всій зовнішній схожості згаданих понять та явищ державного життя, їх не можна визнати тотожними. Більш того, необхідно уточнити зміст цих та інших понять, що відносяться до зовнішньополітичній сфері. Тому об'єктивується важливість дослідження такої важливої сфери державної діяльності, як зовнішня політика, що передбачає та рефлексує глибокий аналіз понятійного апарату, який використовуються в спеціальній літературі при дослідженні різних питань зовнішньополітичного характеру. Тому одним із завдань при аналізі зовнішньополітичної проблематики є задача розмежування понять і термінів, що визначають порядок організації та функціонування державно-правових інститутів, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики держави. У цьому зв'язку необхідно визначитися із співвідношенням понять, що використовуються в політичній та державно-правовій літературі, і їх змістом. Дослідження понять, категорій та механізмів в галузі здійснення зовнішньої політики має не тільки важливе праксеологічне значення для більш ефективного функціонування державних органів в галузі здійснення зовнішніх функцій держави, а й для «чистоти» доктринальних позицій та установок, що будуть позбавлені фактологічних та логічних помилок.

Сьогодні, коли під впливом європейського вектору політики України та агресії Росії проти нашої держави відбуваються значні зміни в державному механізмі України і формуються нові правові основи його функціонування, особливого значення набуває завдання їх вдосконалення. У цьому зв'язку особливого значення набуває дослідження конституційно-правового забезпечення здійснення зовнішньої політики України, бо від його ефективності в значній мірі залежить успіх проведених у життя перетворень в різних сферах державного та суспільного життя суверенної та незалежної держави.

Виклад основного матеріалу. В історико-онтологічному розумінні виникненню міжнародної спільноти держав передувало, по перше, виникнення інституту державності (конститууючий фактор – Авт.), по-друге, формування конкретної держави на відповідних теренах (інституційний фактор – Авт.), по-третє, формування групи держав (суб'єктний фактор – Авт.), по-четверте, налагодження між державами комунікативних відносин (комунікативний фактор – Авт.), по-п'яте, формування відносин держав на принципах взаємодії та співробітництва (колабораційний фактор – Авт.), по-шосте, здійснення міждержавних відносин з метою підтримання миру та взаємовигідного співробітництва (телеологічний фактор – Авт.), по-сьоме, здійснення контактів між державами на засадах норм міжнародного публічного права (нормативний фактор – Авт.), по-восьме, здійснення колективних дій (двох - і багатосторонніх) для вирішення конкретних питань міжнародного життя (колективний фактор – Авт.).

Таким чином, можна стверджувати, що зовнішньополітична діяльність держави відноситься до її найважливіших функцій, в історичній ретроспективі вона виникає разом з державністю та залишається актуальною на всьому протязі існування держави та виступає основним організаційним засобом для зовнішніх зносин держави з її контрагентами, а також з іншими суб'єктами міжнародного права на міжнародній арені.

В процесі зовнішньополітичної діяльності держава реалізує свою зовнішню

політику.

В етимологічному аспекті під політикою розуміють свідому діяльність в політичній сфері суспільства по досягненню, триманню, зміцненню та реалізації влади [8].

Поняття «політика» є одним з найдавніших – в сучасну мову воно увійшло як запозичення з давньогрецької (*politika*) і традиційно означає державні та громадські справи, сферу діяльності, пов'язану з владними відносинами між людьми, соціальними групами, народами, націями і державами.

Як сфера суспільного життя політика включає відносини між її суб'єктами, владно-управлінську та організаторську діяльність і поведінку людей, їх соціально-політичні інтереси, потреби, мотиви і традиції, функціонування політичних інститутів і організацій, політичні ідеї та погляди. В управлінському аспекті політика це людська діяльність, що є пов'язаною з прийняттям та проведенням у життя рішень людьми, що мають владні повноваження з боку суспільства, для якого та від імені якого вони приймаються. В телеологічному аспекті політика рефлексує до політичного менеджменту, бо означає діяльність органів влади, об'єднань громадян, окремих осіб в сфері відносин між державами, класами, націями, великими групами людей, що спрямована на реалізацію, відстоювання своїх інтересів та пов'язану з устремліннями до завоювання, володіння і використання політичної влади.

Під зовнішньою політикою розуміється різновид політики, регулюючої взаємовідносин між державами і народами. Зовнішньополітичні цілі відображають національні інтереси. Реалізуючи їх, держава здійснює зовнішньополітичну діяльність. Разом з тим, слід зазначити, що аналіз наукових публікацій, присвячених зовнішньополітичним проблемам, нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних органів у сфері зовнішньої політики, а також довідкових видань, свідчить про те, що до теперішнього часу немає однозначної думки щодо змісту терміна «зовнішня політика».

Так, в Дипломатичному словнику зовнішня політика визначається як «... загальний курс держави в міжнародних справах. Зовнішня політика регулює відносини даної держави з іншими державами і народами відповідно до її принципів і цілей, що здійснюються шляхом різних засобів і методів. Найважливішим засобом зовнішньої політики є дипломатія» [9].

В процесі змістовно-логічного аналізу вищенаведеного визначення зовнішньої політики можна зробити висновок про те, що його автори розуміють під зовнішньою політикою всю сукупність заходів, що вживаються державою для здійснення всього спектра відносин з іншими державами та народами. Доказом цього є твердження авторів, що «зовнішня політика – загальний курс держави в міжнародних справах» (онтологічна складова – Авт.). Основною метою зовнішньої політики виступає регулювання відносин держави з іншими державами і народами у відповідності до принципів і цілей держави (телеологічна складова – Авт.). Зовнішня політика держави здійснюються шляхом різних засобів і методів (інструментальна складова – Авт.). Прямо вказується, що найважливішим засобом зовнішньої політики є дипломатія (пріоритетно-праксеологічна складова – Авт.). З вищевикладеного видно, що під терміном «міжнародні справи» автори розуміють всю сукупність видів міжнародних відносин держави, а не тільки власне політичні відносини. Отже, в поняття «зовнішня політика» вони включають всю сукупність політичних, економічних, соціальних, культурних, гуманітарних, науково-технічних та інших відносин держави з іншими державами та народами.

В Короткому політичному словнику під зовнішньою політикою розуміється «... політика, що покликана регулювати взаємовідносини між державами і народами на

міжнародній арені» [10]. Дане визначення також не проводить явної відмінності між конкретними видами зовнішніх зносин держави і трактує зовнішню політику у досить широкому розумінні як сукупність всіх напрямків діяльності держави в міжнародних відносинах.

Великий енциклопедичний словник розглядає зовнішню політику як сферу діяльності держави, яка охоплює відносини між державами [11].

Системний підхід до цих дефініцій дає змогу стверджувати, що термін «зовнішня політика», в даному випадку, вживається в широкому розумінні, яке включає не тільки власне політичні відносини держави з іншими країнами та народами, але також і зовнішні зносини держави в галузі економіки, торгівлі, науки, техніки, культури і т.п.

Проте термін «зовнішня політика держави» застосовується і у вузькому, спеціальному розумінні, коли під цим терміном розуміють власне політичні відносини держави з іншими суб'єктами міжнародних відносин. Так, наприклад, фахівці-політологи, під міжнародними відносинами розуміють «сукупність політичних, економічних, дипломатичних, військових, культурних, науково-технічних зв'язків і взаємовідносин між народами, між державами і об'єднаннями держав. Політологія міжнародних відносин досліджує не тільки сутність міжнародних власне політичних відносин, а й історичні етапи їх розвитку, а також їх соціальні типи і динаміку в різних умовах» [12].

Отже, політологи виділяють міжнародні політичні відносини в окрему сферу міжнародних відносин, а це в свою чергу передбачає відокремлення зовнішньої політики держави у вузькому, спеціальному значенні цього явища.

Об'єктом зовнішньої політики у вузькому сенсі є така сукупність відносин між суверенними державами та іншими суб'єктами міжнародних відносин, яка передбачає, поряд з іншими зовнішніми зносинами, наявність у даної держави суто політичних відносин з іншими країнами. Власне політичні відносини спрямовані на встановлення, підтримку і розвиток усього спектра зносин з іншими державами і народами. Ці суто політичні відносини і є тією основою, яка необхідна для встановлення і розвитку всіх інших видів міжнародних відносин, як-то економічних, науково-технічних, культурних та інших.

У контексті політології зовнішня політика держави – це комплекс дій, спрямованих на встановлення і підтримання відносин з міжнародним співтовариством, захист власних інтересів та розширення свого впливу на інших суб'єктів міжнародних відносин [13]. Методологічний підхід, застосований при визначенні дефініції зовнішньої політики держави є комплексним та різноплановим, бо, по-перше, тут рефлексується міжсуб'єктний підхід – відносини держави з міжнародним співтовариством, тобто з самим співтовариством та його державами-членами; по-друге, використовується аксіологічний підхід – захист власних інтересів держави в процесі розробки та здійснення зовнішньої політики; по-третє, застосовується метод домінаційної залежності – метою зовнішньої політики держави є розширення свого впливу на інших суб'єктів міжнародних відносин.

Онтологічною особливістю зовнішньої політики держави є те, що остання пов'язана з її внутрішньою політикою на засадах діалектичного зв'язку, і в кожній конкретній ситуації пріоритет внутрішньої чи зовнішньої політики визначається окремо, хоча зазвичай внутрішня політика є пріоритетною і саме вона визначає зовнішню політику, так як заради внутрішніх інтересів держави й проводиться її зовнішня політика.

Зовнішня політика є субстратом внутрішньої політики держави, вона спирається на її економічний, демографічний, військовий, науково-технічний, культурний потенціали; їх діалектичне поєднання визначає можливості зовнішньополітичної

діяльності держави на окремих напрямках, створює ієрархію пріоритетів у постановці та реалізації цілей зовнішньої політики. Традиційною формою здійснення зовнішньої політики держави, що базується на тисячолітньому досвіді міждержавних відносин, є встановлення дипломатичних відносин між державами, відкриття представництв держав при міжнародних організаціях або членство в них. Наявність стійких каналів зв'язку із зарубіжними партнерами дозволяє державі урізноманітнити поєднання засобів і методів зовнішньополітичної діяльності, здійснювати регулярний обмін інформацією, візитами на різних рівнях, укладати договори, з різних питань.

У контексті суто національних інтересів зовнішня політика держави визначається безліччю детермінант, включаючи рівень суспільно-політичного, соціально-економічного розвитку, географічне положення країни, її національно-історичні традиції, цілі й потреби забезпечення суверенітету, безпеки і т.ін. В перекладенні на зовнішню політику ці чинники фокусуються в концепції національного інтересу та зміст зовнішньої політики визначається тим, що кожна національна держава на міжнародній арені прагне реалізувати свій інтерес. І хоча зовнішня політика більшості держав в різні епохи в значній мірі визначалася тим, що тепер називають національним інтересом, саме поняття «національний інтерес» увійшло в науковий обіг тільки в першій половині XX століття.

У контексті міжнародного права до власне зовнішньополітичних відносин треба відносити дипломатичні відносини, здійснення яких планується і розробляється парламентами держав, реалізується зовнішньополітичною діяльністю глав держав, глав урядів, спеціалізованих дипломатичних органів держави, їх посадових осіб, як, наприклад: міністерство закордонних справ, міністр закордонних справ, надзвичайні і повноважні послы в іноземних державах і ін.

Таким чином, основну роль у реалізації зовнішньої політики держави відіграють державні органи, наділені конституцією і законодавством компетенцією в галузі здійснення зовнішньої політики країни. Ці державні органи, що цілеспрямовано і професійно, у функціональному аспекті, розробляють концептуальні основи політики держави у відносинах з іншими країнами, встановлюють і підтримують політичні відносини з іншими державами і народами і тим самим створюють основу для багатостороннього міжнародного співробітництва у найрізноманітніших сферах державного та суспільного життя.

Треба розуміти, що зовнішня політика держави формується під впливом як зовнішніх, так і переважно внутрішніх факторів, є продуктом їх складного діалектичного та дихотомічного взаємозв'язку та взаємозалежностей. Так, становлення і розвиток зовнішньої політики України в кінці XX - на початку XXI ст. випробовує на собі вплив основних проблем і протиріч внутрішнього суспільного життя, особливо з питання вибору подальшого шляху політичного і соціально-економічного розвитку країни та проведення реформ. З іншого боку, на її формування впливає вся система сучасних міжнародних відносин.

В основі концепції зовнішньої політики України лежать принципи забезпечення її національних інтересів, територіальної цілісності країни, захисту її громадян від зовнішньої загрози, створення умов для активного і повноправного участі України в формуванні всієї системи міжнародних відносин. В ст. 2 Конституції України закріплено, що: «Суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою» [14]. В ст. 8 Конституції України зафіксовано, що «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Ст. 17 Конституції України містить положення про те, що «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її

економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз».

Визначальною відносно нашого дослідження є стаття 18 Конституції України, яка закріплює, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права».

Вже в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року [15] закріплюються принципи здійснення зовнішньої політики України, до яких слід віднести наступні: 1. суверенна рівність держав; 2. утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави; 3. повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів; 4. вирішення міжнародних спорів мирними засобами; 5. повага до прав людини та її основоположних свобод; 6. невтручання у внутрішні справи держав; 7. взаємовигідне співробітництво між державами; 8. сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; 9. пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; 10. застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 11. застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; 12. своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам.

Систематичний аналіз наведених вище принципів, на яких ґрунтується зовнішня політика України показує, що: по-перше, вони є не системою, а сукупністю принципів, бо об'єднують такі основоположні начала, що мають різну правову природу; по-друге, принципи 1-8 – є загальновизнаними принципами сучасного міжнародного публічного права, що містяться в Статуті ООН 1945 року [16], в Декларації принципів міжнародного права 1970 року [17] і в Декларації принципів Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року [18]; а принципи 9-12 – є принципами праксеологічно-технологічного (процесуально-процедурного – Авт.) характеру, що застосовуються державою у випадку: а) оцінки на відповідність національного законодавства нормам міжнародного права (принцип 9 – пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права); б) здійснення відповідних дій або настання відповідних подій відносно суверенітету держави або таких, що наносять шкоду суб'єктам права України – принципи 10-12 (акти збройної агресії проти України, будь-які інші збройні зазіхання

на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів; міжнародні протиправні діяння, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; реальні і потенційні загрози Україні, її громадянам і юридичним особам); по-третє, в переліку загальновизнаних принципів сучасного міжнародного публічного права є відсутніми такі основні принципи міжнародного права як принцип поваги до прав людини та принцип рівноправності та самовизначення народів і націй.

Стаття 11 «Засади зовнішньої політики» Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» представляє особливу важливість у формуванні та здійсненні зовнішньополітичної діяльності держави, бо носить:

- по-перше, системний характер;
- по-друге, закріплює систему зовнішньополітичних інтересів держави та шляхи їх досягнення;
- по-третє, вона має поліоб'єктний характер;
- по-четверте, вона характеризується полісуб'єктністю, причому наявністю широкого кола внутрішньодержавних і зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних суб'єктів міжнародного публічного права та міжнародних відносин (акторів – Авт.);
- по-п'яте, вона носить програмний, перспективний характер;
- по-шосте, вона має досить солідний колабораційний потенціал;
- по-сьоме, вона містить суттєвий управлінський потенціал;
- по-восьме, вона має комунікативне наповнення;
- по-дев'яте, вона містить суттєві телеологічні домінанти, від досягнення яких залежить існування і стабільне функціонування державності;
- по-десяте, вона характеризується високим рівнем синергії та синергетичної взаємодії;
- по-одинадцять, вона фактично зачіпає та «змішує» об'єкти національного та міжнародного нормативно-правового регулювання.

У першій частині вказаної статті фіксується стан держави Україна як європейської позаблокової, що здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур.

Ця ж стаття містить основні засади зовнішньої політики України, якими є:

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (телеологічні домінанти – Авт.);
- забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів (структурно-технологічні домінанти – Авт.);
- використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку (міжнародно-організаційні домінанти – Авт.);
- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей (статутарно-національні домінанти – Авт.);
- утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави (міжнародно-акторські домінанти);

- сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці (політичні домінанти – Авт.);

- дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес (домінанти позаблоковості, що фактично змішані та зв'язані дихотомічним суперечливим способом з європейськими та атлантичними домінантами – Авт.);

- підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права (міжнародно-правові домінанти – Авт.);

- запобігання конфліктам у регіонах, що межують з Україною, та врегулювання наявних конфліктів (антиконфліктогенні домінанти – Авт.);

- забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (гуманітарні домінанти – Авт.);

- створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків (етнічно-зарубіжні домінанти – Авт.);

- забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі (інтеграційні домінанти – Авт.);

- підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди (зовнішньоекономічні домінанти – Авт.);

- забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему (глобально-економічні домінанти – Авт.);

- розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку (іноваційно-економічні домінанти – Авт.);

- підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір (глобально-інформаційні домінанти – Авт.).

Виокремленні нами домінанти складають управлінський імпульс для відповідної діяльності профільного порядку для внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин держави (міністерство зовнішніх зносин та його структури на території патримоніальної держави, міністерство зовнішньої торгівлі та його структури на теренах держави, відповідні структури міністерств та відомства держави, що займаються зовнішньополітичними та зовнішньоекономічними справами) та органів зовнішніх зносин держави за кордоном (дипломатичні та консульські представництва держави за кордоном, представництва держави при міжнародних організаціях, торговельні місії).

По великому рахунку слід констатувати, що основні засади зовнішньої політики України в концептуальному аспекті в контексті визначення її національних інтересів і безпеки сучасної держави, перебувають в стадії перманентного становлення та уточнення. На сьогодні, враховуючи військовий конфлікт між Україною та Російською Федерацією, провідне місце в ній повинні займати захист національних інтересів, цілей і пріоритетів держави; збереження та забезпечення економічного, політичного та

військово-політичного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів країни; захист прав, свобод, гідності та матеріального благополуччя всіх її громадян; позначення держав-союзників, з якими пов'язані життєво важливі інтереси країни; базова установка зовнішньополітичної стратегії на співпрацю в світовому співтоваристві; модернізація позаблокового статусу держави, який в умовах воєнної кризи виявився неефективним.

У цьому контексті набуває рефлексії поняття «зовнішньої влади», що не розроблене у вітчизняній науці конституційного права та пропонується дослідницею О. О. Водяницькою [19], яка характеризує таку владу як різновид державної влади, що виражається в сукупності дій і рішень вищих органів державної влади у сфері формування та проведення в життя зовнішньої політики держави. Вона ж обґрунтовує поділ зовнішньої влади на формальну і матеріальну. При цьому формальна зовнішня влада охоплює дії, за допомогою яких держава виявляє свою волю зовні, звертається як суб'єкт міжнародного права до решти суб'єктів міжнародного права, заявляє про прийняття на себе прав або обов'язків. До сфери матеріальної зовнішньої влади пропонується віднести попередній формальним діям процес прийняття рішень на внутрішньодержавному рівні [20].

Разом з тим, в процесі інституціоналізації такої «зовнішньої влади» актуалізується й проблематика конституційно-правового забезпечення її формування, функціонування та вдосконалення. Таке забезпечення має свої особливості. Враховуючи думку Б. Л. Зимненка, в процесі розгляду питання про взаємодію міжнародного і національного права «...необхідно казати про здійснення «забезпечення», тобто вивчати взаємодію вказаних нормативних систем через інститут «забезпечення»...» [21]. З цієї позиції випливають наступні висновки:

- по-перше, в основі такого забезпечення функціонування «зовнішньої влади», а фактично, зовнішньополітичної функції та зовнішньополітичної діяльності держави, лежить нормативний масив, що складається з норм національного конституційного та міжнародного публічного права (нормативний критерій – Авт.);

- по-друге, практична реалізація «зовнішньої влади», а фактично, зовнішньополітичної функції через зовнішньополітичну діяльність держави лежить на її органах загально політичного керівництва (парламент, глава держави, уряд) і органах профільного характеру – органах зовнішніх зносин держави, що функціонують як в її середині (міністерство зовнішніх зносин, міністерство зовнішньої торгівлі тощо) так й за кордоном (дипломатичні представництва, консульські місії, представництва держави при міжнародних організаціях, торгівельні представництва тощо), що діють в рамках повноважень наданих їм конституцією держави та її законодавством (структурно-функціональний критерій – Авт.);

- по-третє, наявність легальних засобів та способів реалізації зовнішньополітичної діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації своїх повноважень (визначення засад зовнішньої політики парламентом у процедурно-процесуальному аспекті, ведення переговорів уповноваженими особами щодо розробки та підписання міжнародного договору, підписання міжнародного договору уповноваженими особами, ратифікація міжнародного договору парламентом, денонсація міжнародного договору парламентом, призначення особи на посаду голови дипломатичного представництва президентом, дипломатичний захист громадян патримоніальної держави за кордоном дипломатичним представництвом, присвоєння дипломатичних рангів головою держави, прийняття вірчих та відзивних грамот від дипломатичних представників зарубіжних держав тощо) (інструментальний критерій – Авт.).

- по-четверте, наявність органу конституційної юрисдикції, який здійснює контроль за відповідністю міжнародних угод, що укладаються органами держави,

положенням чинної Конституції (контрольно-юрисдикційний критерій – Авт.).

На нашу думку, взаємодія всіх наведених елементів не тільки створює відповідний механізм конституційно-правового забезпечення зовнішньої політики України, але й детермінує, ініціює, рефлексує створення та формування т.зв. зовнішньополітичного процесу, функціонування якого в умовах глобалізаційного світу є конче потрібним в механізмі кожної незалежної держави. Причому, цей процес не стільки є процесуально-процедурним супроводженням забезпечення зовнішньої політики України, що також є важливим в реалізації такого завдання, скільки процесом прийняття рішення на межі інтересів держави та міжнародного співтовариства, на межі національного конституційного права та міжнародного публічного права.

На думку Т. О. Алексєвої і А. А. Казанцева, зовнішньополітичний процес (далі: ЗПП) є процесом прийняття зовнішньополітичних рішень в умовах певних обмежень, що накладаються зовнішнім середовищем і так чи інакше усвідомлюються акторами, які приймають рішення [22].

Слід зазначити, що специфіка процесу прийняття зовнішньополітичних рішень в порівнянні з усіма іншими політичними рішеннями була вперше проаналізована в класичній статті Р. Патнема «Дипломатія і внутрішня політика: логіка дворівневих ігор» [23]. Згідно Патнему, лідери, які приймають зовнішньополітичні рішення, повинні робити це згідно з логікою гри, що протікає відразу на двох інституційних рівнях: внутрішньополітичному і міжнародно-політичному. Виходячи з об'єктивно існуючої дихотомії:

а) оптимальне з точки зору внутрішньої політики зовнішньополітичне рішення може виявитися руйнівним з точки зору національних інтересів;

б) і, навпаки, оптимальне з точки зору зовнішньополітичних інтересів держави рішення може виявитися неприйнятним з точки зору внутрішньої політики;

в) оптимальне в усіх відношеннях зовнішньополітичне рішення повинне відповідати інтересам держави на міжнародній арені та одночасно задовольняти ключові внутрішньополітичні сили.

Саме у цьому полягає принципова складність зовнішньополітичних рішень в порівнянні з усіма іншими політичними рішеннями.

Відповідно до запропонованої Р. Патнемом моделі можна зазначити, що лідерам, приймаючим зовнішньополітичні рішення, припадає враховувати два принципово різних набору обмежень. Один пов'язаний зі внутрішньою політикою, інший – з міжнародними відносинами.

Відповідно до сучасних принципів моделювання, що використовуються в соціальних науках завдяки розвитку неонституціоналізму і теорій обмеженої раціональності, можна побудувати модель порівняння шляхом виявлення різного роду регулярних обмежень на прийняття зовнішньополітичних рішень.

Відповідно до описаних Р. Патнемом двох рівнів «гри» можна виділити два тісно взаємопов'язаних рівня зовнішньополітичних процесів, на яких виникають різного роду обмеження. На нашу думку, вказані рівні носять об'єктивований характер, бо на їх функціонування не може впливати конкретна особистість. До них відносяться:

1. Внутрішньодержавний рівень – саме на ньому дії політиків, що приймають зовнішньополітичні рішення, визначаються двома групами факторів, що обмежують їх поведінку. Перша група чинників включає формальні політичні інститути держави, тобто конституції, закони, статuti різних організацій, норми звичаєвого права, юридично оформлені угоди між політичними силами (нормативний обмежувач – Авт.). Друга група чинників – політична культура країни (політико-психологічний обмежувач – Авт.). Вона включає в себе сукупність таких неформальних обмежувачів на дії політичних і державних діячів, як політичні ідеології і уявлення, ключові символи,

системи цінностей, традиції і стійкі поведінкові патерни (шаблони поведінки – Авт.). Порушення будь-яких факторів з цих двох груп політиком, що приймає зовнішньополітичне рішення, може привести до різного роду юридичних санкцій (перша група) або до втрати ним популярності (друга група). Тому зазвичай ці обмежувачі досить добре спрацьовують.

В результаті роботи згаданих внутрішньодержавних обмежувачів, прийняття і реалізацію зовнішньополітичних рішень можна представити у вигляді законодавчо (формально) заданої (або відсутньої) схеми поділу відповідальності між особами й установами. Остання в свою чергу інтерпретується в реальній поведінці людей відповідно до неформальних інститутів (політичною культурою).

2. Міжнародний рівень, його ще можна назвати «системним». У його рамках реалізуються дуже серйозні обмеження на зовнішньополітичні рішення, що приймаються, так як вони пов'язані з положенням держави в міжнародній системі. Останнє визначає та детермінує традиційні зразки її зовнішньополітичної поведінки, ключові цінності і уявлення про світ, що включають визначення національних інтересів. Зазвичай політики, що приймають зовнішньополітичні рішення, намагаються не ігнорувати описані вище набори обмежувачів, так як вони пов'язані з історично виробленим набором оптимальних способів адаптації даної держави до міжнародного середовища. У разі порушення цього правила особи, які беруть участь у прийнятті зовнішньополітичного рішення, ризикують бути звинуваченими в некомпетентності і нанесенні збитку національним інтересам. Останнє може фактично делегітимізувати їх владу.

В результаті дії другої системи обмежувачів зовнішньополітичний процес можна описати як дії у відповідності зі системою способів адаптації до міжнародного середовища, що склалася в процесі практичної діяльності держави.

Обидва цих рівня можна назвати «інституційними». Суттєвим є те, що в даному випадку «інститути» розуміються не в тому розумінні, в якому це поняття зазвичай використовують фахівці з міжнародних відносин неоліберальної школи (Р. Кеохейн, Дж. Най і ін.), а в якості сукупності стійких обмежень на поведінку або рішення, що сформувалися всередині держави або на міжнародній арені. З даної точки зору досліджувані «реалістами» обмеження на міжнародну поведінку держав, наприклад, різного роду співвідношень і балансів сил, також є інститутами. При цьому інститути діляться на формальні (правові, письмово закріплені) і неформальні (політична культура). Неформальні інститути представляють собою спосіб інтерпретації формальних. Неформальні інститути дуже стійкі, вони пов'язані з тривалими історико-культурними особливостями держави. Формальні інститути легко можуть змінюватися, в тому числі шляхом запозичення. Однак при цьому вони в реальній поведінці людей все одно «підлаштовуються» під неформальні інститути, що часто радикально змінює їх зміст. Ці визначення нобелівського лауреата з економіки Дугласа Норта [24] в останні роки активно використовується в різних формалізованих моделях, що моделюють міжнародні відносини і зовнішню політику.

Таким чином, поєднання двох рівнів (внутрішнього і зовнішнього) і двох відповідних логік поведінки є принциповою особливістю інституціонального аспекту зовнішньополітичних рішень порівняно з іншими політичними рішеннями.

Однак, треба розуміти, що прийняття зовнішньополітичних рішень не зводиться суто до інституціонального аспекту, тобто до «правил гри», як всередині, так і зовні держави – бо зовнішньополітичні рішення приймають люди, що володіють свободою волі. Таким чином, виникає могутній суб'єктивний фактор у формуванні ЗПП.

На думку Р. Патнема, в реальності політичні діячі на свій розсуд можуть:

а) слідувати правилам гри, що склалися в державі;

- б) порушувати їх або
- в) творчо їх інтерпретувати.

Таким же чином держави можуть змінювати сформований в світі баланс сил та інтересів, змінюючи стереотипи своєї поведінки. Крім того, світ не стоїть на місці. Може змінюватися внутрішньодержавна і міжнародна політична середовище. Тому старі системи обмежувачів на прийняття рішень можуть переставати працювати. Тому, у зв'язку з цим виникають ще два додаткових, «неінституційних» рівня ЗПП [25].

3. Індивідуальний рівень. Це – рівень поведінки окремих людей. На даному рівні можна аналізувати співвідношення раціонального вибору моделі поведінки та психологічних особливостей лідера. Важливим фактором також є сукупність міжособистісних відносин, в які політичні діячі включені: люди, від яких вони отримують інформацію і яким вони довіряють, і т.д. В сучасних соціальних науках ці сукупності міжособистісних відносин називаються «соціальними мережами».

4. Всі перераховані вище рівні синтезуються в останньому, який представляє собою оптимальні точки, ланки, етапи впливу на ЗПП з боку акторів, що займаються цілепокладанням. Цей рівень можна назвати точками сприйняття впливів. Вони формуються сукупністю перерахованих вище інституціональних і неінституціональних факторів, що грають ключову роль в процесі прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень. Вивчення цих точок має дуже великий практичний сенс, наприклад, для політиків, бізнес-лобістів або дипломатичних працівників. Їх знання дозволяє здійснювати реальний вплив на зовнішньополітичні рішення, що приймаються в тій чи іншій країні.

Однак два «неінституціональних» рівня є надзвичайно різноманітними в країнах з різними культурно-цивілізаційними та історичними традиціями. Вони проявляються не настільки регулярно і носять характер вельми гетерогенний. Структури особистостей політиків надзвичайно різноманітні і залежать від нескінченної кількості факторів. Соціальні мережі навколо них утворюють незвичайно вигадливі комбінації. Роль особистісного фактора в ЗПП різних країн теж нескінченно різноманітна. В одних в складанні зовнішньополітичних уявлень і традицій роль окремих людей незвичайно велика (Ш. де Голль у Франції, Дж. Неру в Індії, Г. А. Насер в Єгипті, аятола Хомейні в Ірані, В. Путін в Росії і ін.). Однак існують країни, де культура прийняття зовнішньополітичних рішень не передбачає настільки великої ролі однієї людини (наприклад, Японія).

Оскільки точки сприйняття впливів включають в себе в тому числі і особистісні чинники, все вищесказане відноситься і до них. На думку Т. О. Алексеевої і А. А. Казанцева, що такі точки, по своїй суті, є унікальними для кожного конкретного випадку і тому порівнювати їх на основі формалізованої моделі недоцільно. Їх можна просто описати у вигляді своєрідних топологічних «карт». Тому два «неінституціональних» рівня фактично інтегруються в рівні інституціональні. Бо сенс дій особистостей якраз і проявляється в тому, що вони або слідує структурі існуючих обмежень, або змінюють її своїми діями і створюють нову. Проте облік особистісного чинника постійно є необхідним, інакше можна забути просту істину: зовнішньополітичні рішення приймають конкретні люди, а не абстрактні структури.

Таким чином, вплив факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру на формування та реалізацію ЗПП є великим, бо детермінує не тільки його позитивний для держави та міжнародного співтовариства ЗПП, а й ЗПП, що володіє деструктивними якостями та представляє небезпеку для регіонального та універсального миру і безпеки як суб'єктів міжнародного права, так й акторів міжнародних відносин, зазіхаючи на міжнародний правопорядок.

Висновки. Резюмуючи, можна дійти до наступних висновків:

- успішна реалізація зовнішньополітичного курсу України на міжнародній арені залежить від формування належного, компетентного, адекватного механізму прийняття рішення в галузі зовнішніх зносин держави та підвищення його ефективності – саме це має важливе політичне і практичне значення для стабільного функціонування демократичної правової державності та виступає актуальною проблемою, що потребує свого доктринального обґрунтування та праксеологічного вирішення;

- інтенсифікація інтеграційних процесів у міжнародному житті, розширення і поглиблення міжнародних відносин України на міжнародному рівні з державами-членами міжнародного співтовариства, а також поглиблення інтеграції України в міжнародну політику, економіку та інші сфери міждержавного інтеграційного співробітництва, зокрема в рамках Європейського Союзу – особливо після підписання та ратифікації Україною Угоди про асоціацію з ЄС – викликає нагальну необхідність вдосконалення механізму координації зовнішньополітичної діяльності державних органів і посадових осіб, наділених повноваженнями в області зовнішньої політики і міжнародних відносин;

- зовнішня політика держави є важливою сферою функціонування державного механізму, від якої багато в чому залежить благополуччя як усього суспільства, так і його окремих індивідів – в онтологічному аспекті інтеграційні процеси, що відбуваються в житті міжнародної спільноти на тлі глобалізації економічного, політичного та правового порядків, роблять все більший вплив на багато сторін внутрішнього життя сучасних держав, і як наслідок, результати здійснення зовнішньої політики позначаються, скоріше більшою ніж меншою мірою, на всіх напрямках існування і функціонування суспільства і держави – таким чином, підвищується конституційна значимість саме зовнішньополітичної діяльності держави та її належного конституційного, законодавчого та нормативного забезпечення;

- в умовах становлення нового міжнародного світового порядку особливого ґносеологічного значення набуває статутарне існування, функціональна діяльність та підвищення її ефективності у державних органів, наділених зовнішньополітичними повноваженнями в галузі зовнішньої політики, чіткий розподіл повноважень між ними, вдосконалення правового регулювання в даній області, злагодженість функціонування всього механізму здійснення зовнішньої політики держави;

- в історико-онтологічному розумінні виникненню міжнародної спільноти держав передувало, по-перше, виникнення інституту державності (конститууючий фактор), по-друге, формування конкретної держави на відповідних теренах (інституційний фактор), по-третє, формування групи держав (суб'єктний фактор), по-четверте, налагодження між державами комунікативних відносин (комунікативний фактор), по-п'яте, формування відносин держав на принципах взаємодії та співробітництва (колабораційний фактор), по-шосте, здійснення міждержавних відносин з метою підтримання миру та взаємовигідного співробітництва (телеологічний фактор), по-сьоме, здійснення контактів між державами на засадах норм міжнародного публічного права (нормативний фактор), по-восьме, здійснення колективних дій (двох- і багатосторонніх) для вирішення конкретних питань міжнародного життя (колективний фактор);

- зовнішньополітична діяльність держави відноситься до її найважливіших функцій, в історичній ретроспективі вона виникає разом з державністю та залишається актуальною на всьому протязі існування держави та виступає основним організаційним засобом для зовнішніх зносин держави з її контрагентами, а також з іншими суб'єктами міжнародного права на міжнародній арені;

- Україна як суверенна та незалежна держава має достатній рівень конституційно-правового та законодавчого забезпечення для формування та здійснення

зовнішньополітичної функції і самостійної зовнішньої політики з виокремленням відповідних принципів та організаційних домінант;

- зазначені домінанти складають управлінський імпульс для відповідної діяльності профільного порядку для внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин держави (міністерство зовнішніх зносин та його структури на території патримоніальної держави, міністерство зовнішньої торгівлі та його структури на теренах держави, відповідні структури міністерств та відомства держави, що займаються зовнішньополітичними та зовнішньоекономічними справами) та органів зовнішніх зносин держави за кордоном (дипломатичні та консульські представництва держави за кордоном, представництва держави при міжнародних організаціях, торгівельні місії);

- виходячи з особливої важливості зовнішньої політики держави для існування сучасної державності, актуалізується, об'єктивується та рефлексується поняття «зовнішньої влади», що не розроблене у вітчизняній науці конституційного права, але є наявності в конституційній доктрині зарубіжних держав;

- в процесі інституціоналізації такої «зовнішньої влади» актуалізується й проблематика конституційно-правового забезпечення її формування, функціонування та вдосконалення – воно має свої особливості та об'єднує в сукупності нормативний, структурно-функціональний, інструментальний та контрольно-юрисдикційний критерії;

- поглиблення конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави, реалізації її зовнішньополітичної функції приводить до виокремлення специфічного зовнішньополітичного процесу, який пов'язаний з процесом прийняття політичних рішень в сфері зовнішньої політики та базується на низці факторів об'єктивного та суб'єктивного властивостей, причому в сучасних умовах останні мають великий як конструктивний, так й деструктивний потенціал.

Список використаної літератури

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 червня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Про основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.
4. Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної та консульської служби / Б. І. Гуменюк. – Київ: Либідь, 2004. – С. 12.
5. Там само.
6. Див.: Посольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/abroad/embassies>
7. Баймуратов М. А. Международный правовой порядок: концептуальные подходы к становлению понятийной характеристики / М. А. Баймуратов // Международное публичное и частное право. – 2010. – № 1. – С. 2-10.
8. Семигин Г. Ю. Политика // Политическая энциклопедия. В 2-х т. / под ред. Г. Ю. Семигина. – М. : Мысль, 1999. – Т. 2. – С. 156.
9. Дипломатический словарь. В 3-х томах / под ред. А. А. Громыко, А. Г. Ковалёва, П. П. Севастьянова и др. – М. : Наука, 1984. – Т. 1: А – И. – С. 207.
10. Краткий политический словарь / В. П. Абрамов, А. Г. Аверин, Ю. Л. Агешин и др.; сост. и общ. ред. Л. А. О니кова, Н. В. Шишлина. – М. : Политиздат, 1987. – С. 97.
11. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : БРЭ, 1998 – С. 76.
12. Гаджиев К. С. Политология : учебн. / К. С. Гаджиев. – М. : Логос, 2001. – С. 64.
13. Мухаев Р. Т. Политология / Р. Т. Мухаев. – М. : Проспект, 2010. – С. 567.

14. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
16. Статут ООН 1945 року. – ООН, 2010. – 18 с.
17. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569
18. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055
19. Водяницкая Е. А. Конституционно-правовой механизм внешней политики Австрийской республики : автореф. ... дисс. к. ю. н.; спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Елена Александровна Водяницкая; Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД РФ.. – М., 2011. – С. 8.
20. Там само.
21. Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации / Б. Л. Зимненко. – М. : РАП Статут, 2006. – С. 19.
22. Алексеева Т. А. Внешнеполитический процесс / Т. А. Алексеева, А. А. Казанцев. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2012. – С. 4.
23. Putnam R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games / R. D. Putnam // International Organization. – 1988. - № 42. - 427 – 460.
24. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Начала, 1997. – С. 47.
25. Putnam R. D. Ibidem. – P. 36.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2014 р.

М. О. Baimuratov

THEORETICAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF FOREIGN POLITICAL ACTIVITY OF STATE UNDER GLOBALIZATION AND EUROPEAN INTEGRATION

The article deals with the problems of constitutional and legal support of foreign policy of the state in the context of globalization and European integration interstate.

It is claimed that the success of Ukraine's foreign policy in the international arena depends on the formation of good, competent, adequate mechanism for decision-making in the field of foreign relations of the state and increase its efficiency - that it has important political and practical importance for the stable functioning of a democratic legal state and acts as an urgent problem that requires a doctrinal study and praxeological decision;

The author argues that the intensification of integration processes in international affairs, broadening and deepening of Ukraine's international relations at the international level by the international community, as well as deeper integration of Ukraine in international politics, economics and other areas of the integration of interstate cooperation, in particular within the European Union - especially after the signing and ratification by Ukraine Association Agreement with the EU - is an urgent need to improve the mechanism of coordination of the activities of state bodies and officials who have the power in foreign policy and international relations;

Proved that foreign policy is important to the functioning of the state mechanism, of which largely depends on the welfare of society as a whole and its individuals - in the ontological aspect of integration processes in the life of the international community against

the backdrop of globalization of economic, political and legal order, make an increasing impact on many aspects of the inner life of modern states, and as a consequence, the results of foreign policy indicated rather more than less, in all areas of existence and functioning of society and the state - thus raises constitutional significance is foreign policy of the state and its appropriate constitutional, legislative and regulatory support

Keywords: globalization, foreign policy, foreign policy process, constitutional and legal support.

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.125

В. В. Горленко

ІСТОРІЯ ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ ПРО ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

В Україні на сьогоднішній день відбувається процес формування громадянського суспільства. У зв'язку із цим, постає необхідність розроблення і закріплення на законодавчому рівні державної програми розбудови такого суспільства. Саме для формування повноцінної і всеохоплюючої державної програми потрібно при її розробленні враховувати історичний досвід філософсько-правових вчень про громадянське суспільство. Таким чином, вивчення історії філософсько-правових вчень про громадянське суспільство є актуальним.

У статті автор дає загальну характеристику історичному розвитку філософсько-правових вчень про громадянське суспільство. Автор робить висновки про те, що для формування в Україні громадянського суспільства необхідно взяти до уваги наукові напрацювання вчених попередніх століть. При цьому, зарубіжний досвід доцільно адаптувати до української реальності із врахуванням правових традицій українського народу.

Ключові слова: вчення, громадянське суспільство, державна програма, закон, законотворчість, філософія права.

Постановка проблеми. Історичний розвиток концепції громадянського суспільства є процесом поступової еволюції від доволі примітивних, елементарних понять, визначень і термінів, які розрізняли громадські (суспільні) справи і приватні справи особи, до головної проблеми філософії права і правової науки сучасності.

В Україні на сьогоднішній день відбувається процес формування громадянського суспільства. У зв'язку із цим, постає необхідність розроблення і закріплення на законодавчому рівні державної програми розбудови такого суспільства. Саме для формування повноцінної і всеохоплюючої державної програми потрібно при її розробленні враховувати історичний досвід філософсько-правових вчень про громадянське суспільство. Таким чином, вивчення історії філософсько-правових вчень про громадянське суспільство є актуальним.

Метою даного дослідження є аналіз історичного розвитку філософсько-правових вчень про громадянське суспільство та надання пропозицій стосовно врахування такого історичного досвіду при формуванні громадянського суспільства у сучасній Україні, а

саме розробці нормативно-правової бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історичного розвитку філософсько-правових вчень про громадянське суспільство досліджувало багато українських науковців, зокрема: О. Білоусов, Л. Вінокурова, С. Довгий, С. Кошарний, С. Кравченко, Я. Легеза, М. Лук, П. Манжола, В. Нічик, Ю. Опалько, Р. Піч, Я. Стратій, Т. Розова.

Окремо варто виділити колективну монографію за загальною редакцією д.ф.н, професора Т. Розової «Громадянське суспільство: історія та сучасність». У зазначеній науковій праці здійснюється аналіз актуального кола питань, які об'єднанні навколо стрижневого для демократичних країн поняття «громадянське суспільство», у тому числі простежується розвиток філософсько-правових вчень про громадянське суспільство.

Викладення основного матеріалу. Важливим питанням у дослідженні історії вчень про громадянське суспільство є періодизація його розвитку. Найбільш поширеною періодизацією є запропонована професором Каліфорнійського університету Дж. Александером, яка передбачає поділ розвитку ідей і практики громадянського суспільства на три стадії:

- громадянське суспільство-I – охоплює період від кінця XVII до першої половини XIX століття;

- громадянське суспільство-II – охоплює період від середини XIX до другої половини XX століття;

- громадянське суспільство-III – початок цього періоду припадає на 70-80-ті роки XX століття і він триває до цього часу [2, с. 7-14].

На нашу думку зазначена періодизація є неповною і не охоплює усього процесу формувань вчень про громадянське суспільства. Більш доцільною є періодизація із урахуванням епох історичного розвитку людства. Тому, пропонуємо таку періодизацію історичного розвитку філософсько-правової думки про концепцію громадянського суспільства:

1. стародавній період або доба античності – тривав приблизно з 800 року до н.е. і до 5 століття н.е.;

2. період Середньовіччя – тривав з 5 століття (для України – з 9-11 століття) і до кінця 15 століття;

3. період Відродження – тривав з 16 століття і до першої половини 18 століття;

4. період Просвітництва – тривав з другої половини 18 століття до початку 19 століття;

5. новий період – тривав з 19 століття і до початку 20 століття;

6. новітній період – почався з 20 століття і триває досі.

Розглянемо кожний із цих періодів більш детально.

Стародавній період або Доба античності. Доба античності є класичним періодом полісної організації суспільства. Поліс – це місто-держава, яка виступає формою соціальної, економічної і політико-правової організації античного суспільства у Давньому Світі (Еллада (Стародавня Греція), Стародавній Рим). За своєю внутрішньою будовою античний поліс був своєрідним союзом власників економічно самостійних домогосподарств, за межами якого перебували раби і іноземці. При цьому іноземцями вважалися і вихідці із інших грецьких полісів. Участь у політичному житті міста-держави є не правом, а обов'язком його громадянина.

У філософії Сократа, варто зауважити, що писаних творів філософа не збереглося, а погляди свого вчителя Платон виклав у праці «Апологія Сократа», вперше виступає ідея божественного управління, а в людському суспільстві – ідея людського світоурядування. Сократом уперше було надано обґрунтування природного права через

аналіз норм самої держави. Значення загальнолюдської норми Сократ бачив не у людських переконаннях, а у божественному началі і людській природі. Право Сократ нерозривно пов'язував із мораллю: «що суперечить праву, те суперечить моральності» [7, с. 321]. Воля розумного суб'єкта природно і безпосередньо узгоджується з божественною волею. Держава можлива лише та, у якій громадянин може діяти лише згідно зі своєю власною волею.

Арістотель є представником античності, який основною метою для себе вважав створення ідеалу держави і відповідного суспільства, а не ідеальної держави. Погляди Арістотеля на державу і суспільство, співвідношення політики і моралі, закону і справедливості викладенні у його наукових трактатах «Політика», «Нікомахова політика» і «Афінська політика». Думки щодо творчості філософа різняться. Як зазначає німецький теоретик держави і права Роберт фон Моль: «Стосовно розуміння державного мистецтва і життя свого часу, то Арістотель є безумовний взірець філософа. Його «Політика» є одним із найвизначніших витворів людського розуму» [7, с. 430]. Проте, на думку видатного українського вченого Памфіла Юркевича Р. Моль припустився помилки у своєму відгуку про давньогрецького філософа, оскільки на думку П. Юркевича Арістотель «зважився утверджувати такий ідеал держави, який був неможливий як по суті, так і за характером старої епохи, яка відмовилася розв'язувати завдання держави» [7, с. 432]. Але слід зазначити, що внесок Арістотеля у концепцію громадянського суспільства є високим, адже саме він уперше вводить у науку таке поняття як «громадянське суспільство»: «Держава є сукупністю громадян, громадянське співтовариство».

Марк Туллій Цицерон є представником пізньої античності. Його творча спадщина складається з публічних промов, праць з риторики (ораторського мистецтва), поетичних творів, філософських трактатів та приватних листів, а саме: «Про державу», «Про межі добра і зла», «Про обов'язки», «Про закони», «Про Всесвіт» тощо. Для нас вчення Цицерона має важливе значення насамперед через те, що його філософія вміщує в собі усі погляди видатних античних мислителів. Він є послідовником Сократа, шанобливо ставився до Платона і Арістотеля. Цицерон, як і Платон, був прихильником теорії залежності людини від держави. Але, давньоримський філософ пішов далі, вважаючи, що моральною сутністю людини є служіння державі. «Нема справи більш божественної, ніж та, за допомогою якої створюється міцна держава. У людини вроджене прагнення до доброчесності, і вищу форму свого здійснення це прагнення має у створенні держави, бо це богоподібна справа. Подібно до того, як Бог створює світ, так само політичний розум створює державу», - писав Цицерон у своєму трактаті «Про державу». Цицерон розширює значення терміну громадянське суспільство шляхом розуміння його як усієї сукупності громадян: «Держава є власністю народу, а народом є не будь-яке зібрання людей, що якимось чином згуртувалися, а зібрання багатьох людей, пов'язаних між собою в питаннях права та спільності інтересів».

Таким чином, ми бачимо, що Стародавній період або Доба античності закладають засади концепції громадянського суспільства. Уперше вживається сам термін «громадянське суспільство». Людина, на думку філософів згаданого періоду, нерозривно пов'язана із державою, але воля людини є однією із передумов нормального існування і функціонування держави. Особливе місце посідають ідеї про божественне начало суспільства і держави. На думку німецького вченого Ю. Габермаса, основною прикметою античності є концепція панування (владних відносин у сім'ї) лише в приватній сфері, а публічна сфера – це діяльність вільних громадян у політичному волевиявленні. Як справедливо зазначає відомий український філософ Т. В. Розова: «В період еллінізму закладаються засади нової філософської парадигми: істинне буття – це духовність, що розгортається до космічних масштабів.

Так поступово греко-римська антична культура змінювалася в Європі новою християнською культурою Середньовіччя» [2].

Період Середньовіччя. Загальною характеристикою для ідей періоду Середньовіччя є перевага релігійного елементу. Християнство стає основою для філософсько-правової думки. Юрисдикція християнської церкви поширюється на усі справи як на приватні, так і на державні. Базисом суспільного будівництва стає Бог, після якого йдуть світський правитель держави (імператор, король, князь) і духовне правління (патріарх, папа, митрополит). Церква значно зміцнює свої позиції як економічно, так і політично.

Для української філософсько-правової думки цей період важливий також і тим, що саме у ньому зароджується перша українська (давньоруська) держава – Русь (Київська Русь), а також тим, що український (руський) народ приймає у 988 християнство (подія більш відома під назвою Хрещення Русі). Прийняття християнства ознаменувалося запровадженням письма на Русі та розвитком книгодрукуванням, що сприяло становленню української філософсько-правової думки, у тому числі і засадничим елементам громадянського суспільства.

Значними українськими філософами цього періоду можна назвати: Іларіон Київський (рік народження не відомий – 1088 р.), Володимир Мономах (1113-1125), Данило Заточеник (12 століття). Слід також виділити Руську Правду перший кодифікований акт українського (руського) права (11-12 століття).

Іларіон Київський є автором твору «Слово про закон і благодать», яке справедливо є першим українським політичним трактатом. За результатами аналізу твору можна зробити такі висновки про філософію Іларіона Київського: закон уособлює правителя, а істина є моральною основою; головним пріоритетом для суспільного розвитку є наявність державної єдності на чолі із князем, територіальної цілісності. Тобто ми бачимо, що територіальна єдність для Іларіона Київського є будівничим фундаментом для держави, а отже і для суспільства, оскільки як ми зазначали вище територіальна громада є елементом суспільства. Таким чином був закладений перший базис концепції громадянського суспільства у вітчизняній філософсько-правовій думці – єдність усіх громадян для досягнення спільної мети.

Період Відродження. Даний період варто охарактеризувати як період нових можливостей. Натхнення творці цього періоду черпають з античності. На передній план виходять ідеї свободи людської особистості та щастя, на відміну від Середньовіччя де головними залишались держава і церква. Людська гідність починає посідати провідне місце у наукових дискусіях. Хоча держава для мислителів цієї доби залишається запорукою миру, яка здатна подолати хаос епохи Середньовіччя.

Для України цей час характеризується початком політичного об'єднання, яку розпочав перший український гетьман Предслав Лянцкоронський (1516 р. -1528 р.), усіх українських земель в єдину державу – Гетьманську Україну. У зв'язку із чим відбувається процес поновлення національної самосвідомості Українського народу, яка після об'єднання Великим князем Литовським і Руським Владиславом II Ягайлом литовсько-руського і польського престолів, зазнала значного негативного впливу з боку владних верхів Королівства Польського. Крім того, у 1610 була відновлена Українська Православна Церква (яка після унії у 1596 році із римо-католицькою фактично перестала існувати): Патріархом Єрусалимським Феофаном, за сприянням Гетьмана України Петра Конашевича-Сагайдачного (1614 р. – 1622 р.), висвячено Іова Борецького (1620 р. – 1631 р.) на Митрополита Київського, Галицького і всієї Русі. Усе зазначене наклало відповідний відбиток на філософсько-правову думку України періоду Відродження.

У згаданий період написали свої філософські трактати із тематикою

концептуальних принципів громадянського суспільства такі відомі українські філософи: Павло Русин (1470-1517 рр.), Станіслав Оріховський-Роксолан (1515-1567 рр.), Йосиф Верещинський (1530-1598 рр.), Іван Вишенський (1550-1620 рр.), Кирило Транквіліон-Савроковський (кінець 16 ст. – 1646 р.), Христофор Філалет (друга половина 16 ст. – початок 17 ст.).

Павло Русин є визначним мислителем доби. Він автор близько 4 тис. філософських віршів, серед них відомими є такі як «Пісня Павла Кросянина до всіх святих», «Ода до благородного пана Габріеля Перенї», «Ода Павла Русина з Кросна до Аполлона». Мислитель одним із перших піднімає у вітчизняній філософії проблему людської особистості, її права на свободу думку. Людину Павло Русин ставить у центрі державотворення, а головним завданням держави визначає турботу про людину, забезпечення її прав та інтересів, не важко помітити схожість його ідей із ідеями Фоми Аквінського.

Станіслав Оріховський-Роксолан належить до когорти видатних українських і європейських вчених доби Відродження. Його перу належать такі праці як «Про природне право», «Політія Королівства Польського» і «Напучення королеві польському Сигізмунду-Августу». У працях Станіслав Оріховський спирається на античних авторів, зокрема Арістотеля, Платона, Цицерона, використовує напрацювання мислителів Середньовіччя – Августина Аврелія і Фоми Аквінського.

У своїх роздумах філософ дотримується лінії захисту прав і рівності усіх людей, незалежно від їх соціального походження, перед законом і владою. Церкву він ставить нижче за правителя, який має бути мудрим і справедливим: «Закон же, коли він є душею і розумом держави, є тому далеко кращим за непевну державу і більшим за короля. А тепер поясню тобі, що таке закон. Він, як я вже показував, сам є правителем вільної держави, але мовчазним, сліпим і глухим. Завдяки йому обирається одна людина, яку ми зовемо королем. Вона є вустами, очима й вухами закону. Якби закон міг вислуховувати, вести бесіду, ніхто не обирав би короля; бо закон сам [єдиний] навчає, що слід робити. А тому, що всього цього [закон] робити не може, прибирає собі посередника – короля». Природне право, на думку вченого, полягає у добрості, гідності, чесності, мужності людини і, насамперед, короля.

С. Оріховський висловлює певні думки відносно виховання громадян, яке він пов'язує з освітою: «Бо ніхто нічого не зробить корисного навіть у найнезначнішому мистецтві, якщо не буде вчитися». Таким чином, С. Оріховський вводить освіту як один із елементів концепції громадянського суспільства.

Серед усіх філософів доби Відродження особливу увагу звертаємо на Йосифа Верещинського. У своїх творчих доробках, а саме «Спосіб осади Нового Києва і оборони колишньої столиці Київського князівства», «Оголошення про фондування рицарської школи для синів коронних в Україні, подібно до уставу мальтійських хрестоносців» і «Дорога певна до найшвидшого і найнадійнішого осадження в Руському краї пустельних земель рицарствам Королівства Польського», вчений надає теоретико-практичні поради щодо можливих шляхів децентралізації державного устрою тогочасної України, зокрема пропонується надати більше прав місцевим громадам. Така позиція філософа свідчить про його підтримку ідей побудови справедливого суспільства – громадянського. Нагадаємо, що питань територіальних у своїх творах торкався і середньовічний український (руський) філософ Іларіон Київський.

Цікавими є погляди українського письменника-полеміста Івана Вишенського, творча спадщина якого становить собою збірку під назвою «Книжка», яка складається з передмови і більше десяти послань, зокрема це відомі «Послання князю Василю Острозькому» і «Послання до всіх взагалі, що живуть у Лядській землі», а також

«Зачіпка мудрого латинника з глупим русином», «Послання львівському братству».

На відміну від інших мислителів того часу, І. Вишенський ототожнював суспільство і церкву зводячи їх до концепції істинної церкви. Підмурками концепції була ідея соборності церкви (суспільства) – тут йдеться про рівність усіх людей перед Богом. Дотримання принципу соборності мислитель розглядав як запоруку рівності людей у церковно-релігійному і суспільно-політичному житті і, дотримуючись ідеалів раннього християнства, вбачав головне призначення влади, яка, на його думку, належить Богові, а не царям і королям, у ствердженні законності і християнської справедливості. Водночас виступаючи проти тиранії і поневолення народів, І. Вишенський відкидає практику насильницьких методів зміни форм правління, які здійснюються заради утвердження справедливості, рівності і свободи. Можна з упевненістю стверджувати, що І. Вишенський є прихильником середньовічної концепції громадянського суспільства, зокрема його погляди переплітаються із поглядами Августина Аврелія.

Період Просвітництва. У зазначений період знаходять свого подальшого розвитку ідеї про справедливе організації держави і природну рівність людей, як були закладені ще за періоду Відродження. Значного розвитку набуває теорія природного права, цінуються принципи, які продиктовані суспільству розумом, здійснюється критика церкви і теологічних ідей. Особа, вважають просвітителі, має у першу чергу усвідомлювати себе як індивід і відповідно сам оцінювати себе. Варто зауважити, що просвітителі були не просто теоретиками, а й практиками. Насамперед через те, що у цей період починаються докорінні зміни державного устрою, перехід від абсолютної монархії до конституційної. Приймаються перші конституції, у 1710 році прийнято першу європейську конституцію – Договір та постанова між Гетьманом Орликом та Військом Запорізьким.

Суттєвий внесок у формування принципів громадянського суспільства було зроблено мислителями епохи українського Просвітництва. Так, просвітницька філософія, розробляючи ідею загального блага, відокремлювала державу від суспільства, визнавала останнє сполучним елементом між особою і державою, в значних суспільних об'єднаннях бачили продукт індивідуальних прагнень. В історичних аспекті для держави і права України цей період є визначним насамперед правлінням Гетьмана Кирила Розумовського (1750 р. – 1764 р.), який здійснював реформування системи державного управління України у дусі освіченого абсолютизму. Як людина високоосвічена він дбав і про розвиток філософсько-правової науки.

У цей час українську філософську думку творили такі філософи як Стефан Яворський (1658 – 1722 рр.), Феофан Прокопович (1681 – 1736 рр.), Григорій Сковорода (1722 – 1794 рр.), Яків Козельський (1728 – 1764 рр.). Серед правових актів визначальними були вже згаданий раніше Договір та постанова між Гетьманом Орликом та Військом Запорізьким.

Стефан Яворський належав до філософів-просвітителів який дотримувався теологічних ідей у поглядах на громадянське суспільство, а точніше людину і її місце у світі. У своїй творчості він одним із перших порушив проблему співвідношення світської влади і церкви. У своєму богословському трактаті «Камінь віри» намагався обґрунтувати питання про невтручання держави у справи церкви, яка повинна вирішувати питання віри і виступати партнером держави у справі розбудови і зміцнення останньої. С. Яворський був прихильником ідеї сильної централізованої монархічної держави. При чому, простий народ він закликав критись владі і з терпимістю зносити своє безправ'я.

Феофан Прокопович – український філософ, церковний, державний і політичний діяч, був найвизначнішою особою свого часу. Його праці торкаються багатьох наук,

зокрема: богослов'я, математики, філософії, літератури, фізики. Різносторонність обдарувань, енциклопедичність знань, видатні досягнення в галузі науки, політики, без сумніву дозволяють поставити його в ряд геніїв людства. Він є творцем концепції держави освіченого абсолютизму. Найвідомішими його працями у сфері держави і права, у тому числі і розумінні громадянського суспільства, є: «Духовний регламент», «Слово про владу і честь царську», «Правда волі монаршої», «Розшук історичний». Ф. Прокопович спирався на вчення Томаса Гоббса.

Аналіз зазначених творів дозволяє погодитись із висновками М. І. Мірошніченко і В. І. Мірошніченко про те, що згідно з Ф. Прокоповичем, вища влада в суспільстві утворилася шляхом договору, уклавши який, народ позбавив себе суверенітету, вручивши його верховній владі. При цьому народ міг на власний розсуд вибирати будь-яку форму правління: монархію, аристократію, монархію. Найкращою формою правління для України він вважав монархію, яка здатна захистити природні права людей. В разі виникнення суперечностей між наукою і тлумаченнями церкви, безпосередню перевагу слід надати науковим даним, а положення теології слід витлумачити відповідно до положень науки.

Григорій Сковорода – видатний українських філософ, який відомий своєю збіркою творів «Байки Харківські». Як просвітник Г. Сковорода вважав, що ідеальним може бути тільки таке суспільство, яке забезпечує людині реалізацію її творчих здібностей шляхом освіти. Щастя, на думку мислителя, доступне всім, бо природа нікого не обділила. Головне – пізнати в собі «справжню людину, а звідси: самопізнання і є універсальним способом перебудови самої людини і світу». Г. Сковорода є автором теорії «про сродну працю». Сродною працею є та праця людини, яка дана їй від моменту народження і тільки пізнавши себе, зрозумівши яка праця є твоєю відповідно до природних талантів, людина зможе досягти щастя і суспільного благополуччя. Таке пізнання може відбутися тільки через освіту, точніше самоосвіту.

Яків Козельський, як Ф. Прокопович і Т. Гоббс, був прихильником теорії суспільного договору. Доволі оригінальною його роботою є трактат «Філософські пропозиції», де він, як істинний просвітитель, висловив думку що «свобода – це шлях до просвіти». «Виполірувати народ інакше не можна, як через полегшення його страждань», - писав Я. Козельський у зазначеній праці.

Теорія суспільного договору Якова Козельського містила ідеї рівності всіх громадян перед законом і взаємної відповідальності влади і громадян за виконання договору. Він наголошував, що завдяки суспільному договору людина здобуває волю і власність, а природна рівність поступається рівності по договору і праву.

Договір та постанова між Гетьманом Орликом та Військом Запорізьким (далі – Договір), як вже зазначалося раніше, є першою європейською конституцією. У зазначеному акті, окрім державного устрою України, закріплюються також і основні права і свободи людини. Крім того, Договір зобов'язує взаємне дотримання закону як зі сторони правителя – гетьмана, так і зі сторони народу. У преамбулі Договору зазначено: «... Аби не тільки його вельможність, при щасливому своєму гетьманському володінні, непорушно дотримував всіх тих, що тут ідуть написані, пунктів, договорів та постанов, собою поприся жених, а також щоб вони були дотриманні і збережені неодмінно і за інших, що будуть потім, гетьманів». Таким чином відбулось перше законодавче закріплення гарантування прав і свобод людини в українському законодавстві.

Новий період. Зазначений період характеризується плюралізмом думок. У філософсько-правовій думці зароджуються нові теорії про державу і право, у тому числі і щодо концепції громадянського суспільства.

Більшість українських земель у цей період було об'єднано у Київське генерал-

губернаторство, на яких відбувається стрімкий розвиток промислового виробництва, що у свою чергу сприяло бурхливому розвитку українських міст. Це безпосередньо вплинуло на значні політичні і соціально-економічні перебудову в укладі суспільного життя Українського народу. Позитивного впливу на формування і розвиток громадянського суспільства здійснила земська реформа 1864 року, якою в Україні було введено систему земств або земських установ, які являли собою виборні органи місцевого самоврядування. До їх повноважень були віддані найбільш важливі для місцевого населення справи, зокрема це питання освіти, охорони здоров'я, будівництва місцевої інфраструктури. Як зазначає В. І. Тимошенко: «Земства в Україні в 70-80-ті рр. XIX ст. фактично стали не лише органами місцевого самоврядування, а й осередком опозиції до бюрократичної державної влади».

Зміни у політичному і соціально-економічному устрої породили зміни і у філософсько-правових поглядах України. Серед українських філософів, які зробили значний внесок у розвиток концепції громадянського суспільства, зазначеного період слід виділити Миколу Костомарова (1817-1885 рр.), Памфіла Юркевича (1826-1874 рр.), Георгій Андрузький (1827-дата та місце смерті невідомі), Михайла Драгоманова (1841-1895 рр.), Максима Ковалевського (1851-1916 рр.), Богдана Кістяківського (1868-1920 рр.) і В'ячеслава Липинського (1882-1931 рр.).

Микола Костомаров був ініціатором створення Кирило-Мефодіївського братства, членами якого були видатні українські письменники Тарас Шевченко і Пантелеймон Куліш, науковці Георгій Андрузький, Микола Савич, Опанас Маркевич тощо. Він є автором Статуту Слов'янського братства св. Кирила і Мефодія, «Книги буття українського народу», праці «Дві руські народності», історичної монографії «Богдан Хмельницький». У творчості М. Костомарова викладена основна політична програма Кирило-Мефодіївського братства, яка передбачала створення громадянського суспільства з повною політичною рівністю його членів і вільним волевиявленням.

Політико-правовий ідеал М. Костомарова – федеративна парламентська демократична слов'янська республіка. Зразком державної організації вважав Запорізьку Січ. Загалом філософсько-правова думка вченого на державу і громадянське суспільство зводилась до такого:

1. влада має сакральне походження, тобто вона є продуктом божественного провидіння, подібні погляди мали українські філософи доби Просвітництва С. Яворський і Ф. Прокопович;

2. влада має бути не абсолютною і не самодержавною, а тому державна влада має бути республіканської форми правління, яка буде підзвітна народу;

3. демократія – не є «панацеєю» від хаосу і свавілля уряду.

Серед напрацювань членів Кирило-Мефодіївського братства слід виділити працю Георгія Андрузького – «Начерки Конституції Республіки», у якій автор особливу увагу відводить питанням самоврядування. У документі чітко проводиться принцип виборності всіх органів влади та розподілу її законодавчих, судових і виконавчих слухань. Як і М. Костомаров, Г. Андрузький прихильник слов'янської конфедерації.

Памфіл Юркевич є одним із найвизначніших українських філософів права 19 століття. Найбільш визначними на цій ниві є його курси лекцій «Історія філософії права» (передавались двічі: перше видання у 1868 році і друге у 1873 році) і «Філософія права». У зазначених творах П. Юркевич аналізує усю філософську спадщину людства починаючи із Доби античності (Платон, Сократ, Цицерон, Піфагор і т.д.) і закінчуючи Відродженням і Просвітництвом (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, І. Кант). У своїй філософії П. Юркевич розвиває вчення про людину як вільну, індивідуальну і відповідальну істоту. Людина є центром його філософії, а людське серце в його вченні – хранитель і двигун фізичних сил людини, центр її фізичного, душевного і духовного

життя, багатогранних почуттів, центр морального життя особистості. Загалом філософські погляди П. Юркевича мають тісний зв'язок із філософією Г. Сковороди.

Новий період характеризується набуттям змістовним розумінням громадянського суспільства соціально-економічного забарвлення – до традиційних цінностей свободи та недоторканості приватної власності, як в українській, так і в західноєвропейській філософсько-правовій думці, додаються гасла соціальної справедливості та солідарності, економічної демократії. Виникає соціальне партнерство як система інститутів і механізмів, покликаних підтримувати баланс інтересів роботодавців і найманих працівників. Фактично на цьому етапі ідея громадянського суспільства стає допоміжним інструментарієм в обґрунтуванні необхідності розширення соціально-економічних та політичних прав робітничих мас [2, с. 21]. Важливим є також розуміння громадянського суспільства як окремого фактору від держави. Усі концепції громадянського суспільства, які набули свого розвитку у Новий період удосконалюються у Новітньому періоді.

Новітній період. Слід зауважити, що поділ історії розвитку людства на Новий і Новітній періоди здійснюється тільки в українській історіографії, у всіх інших національних історіографіях Новий і Новітній періоди не розділяються. Причиною цього є погляди радянських істориків, які вважали, що після встановлення у 1920 році в Україні радянської влади настав Новітній період розвитку людства, який мав закінчитись остаточною побудовою комунізму. На нашу думку виділення Новітнього періоду є актуальним насамперед через те, що 20 століття, яке він охоплює, стало століттям значних потрясінь та змін соціально-економічного і політичного життя людства. І це не випадково, адже саме у цьому столітті людство пережило дві глобальні світові війни. Для України зазначений період ознаменується також Українською революцією 1917-1921 років, яка закінчилась встановленням радянської влади, а також падінням цієї ж влади у 1991 році.

Із перемогою влади рад в офіційній українській філософії встановлюється негласна заборона на дослідження проблематики громадянського суспільства, у зв'язку із тим, що правова свідомість розглядалась виключно як «революційна свідомість», яка була спрямована на створення тоталітарного суспільства. Лише із падінням тоталітарного режиму в Україні у 1991 році українська наука повертається до вивчення концепції громадянського суспільства.

Українська держава починаючи з 1991 року взяла курс на активну демократизацію суспільства і системи державної влади. З огляду на це питання розвитку, формування, становлення і впливу держави на розвиток громадянського суспільства стають як ніколи актуальними. Серед сучасних українських науковців, які займаються вивченням громадянського суспільства варто виділити таких: М. Банчук, В. Баркова, М. Бойчук, О. Горбань, Г. Зеленько, А. Колодій, С. Кравченко, А. Кудряченко, Ю. Левенця, І. Лосєв, П. Ситник, В. Тимошенко, Ф. Фудич, О. Романець, М. Рябчук, Т. Розова, Г. Щедрова тощо. Крім того, варто виокремити роботи таких авторів, як Г. М. Гука «Сутність і шляхи формування громадянського суспільства», В. Ю. Баркова «Соціально-політичне становище громадянського суспільства в Україні», Б. П. Андресюка «На шляху до громадянського суспільства: європейський контекст суспільно-політичного розвитку України», колективні праці І. Т. Паська, Я. О. Паська «Громадянське суспільство і національна ідея: Україна на тлі європейських процесів. Компоративні нариси», В. Ф. Сіренка., В. І. Тимошенко, Т. І. Ковальчука «Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення», М. І. Беренштейна, П. П. Панченка, О. П. Рєнта «Розбудова громадянського суспільства в Україні», колективна праця за загальною редакцією В. П. Мельника «Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський

досвід», В. В. Буреги, В. П. Заблоцького «Суспільство в період транзиції: український контекст».

Найбільшої уваги слід приділити такій монографії як «Громадянське суспільство: історія та сучасність» за загальною редакцією д.ф.н., професора Т. Розової. У зазначеній праці здійснюється аналіз актуальних питань формування громадянського суспільства, а також сучасних положень про вплив держави на громадянське суспільство. Зокрема, авторами розкриваються теми громадянської ініціативи, орієнтирів становлення громадянського суспільства, вплив на таке становлення судової влади. У праці дана чудова характеристика історичному розвитку концепції громадянського суспільства. У монографіях «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку», «Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні» і «Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії» за загальною редакцією професора А. Кудряченка досліджено актуальні проблеми становлення сучасного українського громадянського суспільства. Застосування методу порівняльного аналізу дозволило вченим розкрити діалектичну взаємозалежність соціально-правової держави та інститутів громадянського суспільства.

Серед наукових статей на особливу увагу заслуговує стаття «Розвиток концепції громадянського суспільства у вітчизняній політико-правовій думці XIX-початку XX ст.» д.ю.н., професора В. І. Тимошенко, у якій здійснено повний історичний аналіз розвитку української філософсько-правової думки у сфері розуміння природи громадянського суспільства. У статті проаналізовано погляди видатних українських вчених 19-20 століть на становлення, формування і мету громадянського суспільства. У статті к.ю.н., доцента Кравченка С.С. «Громадська правова свідомість як необхідний елемент побудови громадянського суспільства в Україні» розглядаються проблеми, які виникають у процесі переформування правової свідомості українського суспільства та запропоновано можливі правові шляхи їх вирішення.

Серед останніх дисертаційних досліджень у сфері громадянського суспільства можна виділити дисертацію О. В. Романець на здобуття наукового ступеню кандидата наук «Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні», у якій здійснено аналіз цінностей громадянського суспільства та досліджено базові цінності, в основі яких лежать архетипи культури становлення українського громадянського суспільства. О. В. Горбань у дослідженні «Громадянське суспільство: ідея та механізм її здійснення (соціально-філософський аналіз)» проводить пошук ідей громадянського суспільства, а також механізмів їх втілення. У дисертаційному дослідженні М. А. Бойчука на здобуття наукового ступеню кандидата наук «Влада і громадянське суспільство: механізм взаємодії» досліджено вплив влади на трансформацію українського суспільства, зокрема, визначено місце розвинутого архетипного рівня системи саморегуляції у структурі соціального організму України.

У цілому, в сучасній українській науковій думці набули поширення два напрями розуміння громадянського суспільства:

1. громадянське суспільство в Україні перебуває на зародковій стадії формування. Його окремі елементи відчують на собі постійний тиск з боку державної влади та перебувають під постійним негативним соціокультурним впливом наслідків тоталітарного минулого;
2. громадянське суспільство в Україні на сучасному етапі має належний рівень інституційної організації. Однак воно страждає не від власної не сформованості, а від своєї патологічної розвиненості, підпорядковуючи державну владу та нехтуючи загальними інтересами заради задоволення приватних.

Висновок. Отже, формування вчень про громадянське суспільство мають значний

історичний розвиток. У створення концепції громадянського суспільства зробили великий внесок українські науковці, а також їхні зарубіжні колеги. Для формування в Україні громадянського суспільства необхідно взяти до уваги наукові напрацювання вчених попередніх століть. При цьому, зарубіжний досвід доцільно адаптувати до української реальності із врахуванням правових традицій українського народу.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Громадянське суспільство: історія та сучасність : моногр. // за заг. ред. Т. В. Розової. – Одеса : Юридична література, 2010. – 344 с.
3. Конституційне право України : підруч. / за ред. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.
4. Лациба М. В. Громадські організації на виборах / М. В. Лациба. – Київ, 2006 – С. 15-16.
5. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь // Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2012. – 250 с.
6. Українська Радянська Енциклопедія. – К.: Гол. редакція УРЕ, 1979. – Т.3: Гердан-Електрографія. – 552 с.
7. Юркевич П. Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник / П. Юркевич. – К. : Ред. журн. «Український Світ», 1999. – 756 с.
8. Рисіч Й. Вибори: від формалізму до демократизму (досвід України в 70-90-ті роки ХХ ст.) / Й. Рисіч, Л. Литовченко // Вісник ТДТУ. – 1996. - №1. – С. 101-111.
9. Стецюк П. Богдан Кістяківський про конституцію, конституційну державу та конституціоналізм / П. Стецюк // Вибори та демократія. – 2012. - № 2. – С. 97-104.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2014 р.

V. V. Gorlenko

HISTORY OF PHILOSOPHICAL-LAGAL DOCTRINES OF CIVIL SOCIETY

In Ukraine today is the formation of civil society. Therefore, there is a need to develop and fixation in the state program of development of a society. It is to form a complete and comprehensive state program is required when it developed to take into account the historical experience of philosophical and legal doctrines of civil society. Thus, the study of the history of philosophical and legal doctrines of civil society is important.

Ancient period or Age of antiquity lay foundations of the concept of civil society. For the first time used the term «civil society». Man, according to the philosophers mentioned period, is inextricably linked to the state, but the will of man is one of the preconditions for the existence and proper functioning of the state. A special place is occupied by the idea of the divine origin of society and the state.

A common characteristic of the Middle Ages ideas for the advantage of the religious element. Christianity is the basis for philosophical and legal thought. Jurisdiction of the Christian Church extends to all cases in both private and state-owned. The basis of social construction is God, after which followed a secular state governor (Emperor, rabbits, Prince) and spiritual leader (patriarch, Pope, metropolitan). Church considerably strengthening its position both economically and politically.

During the Renaissance to the forefront the idea of freedom and happiness of the human person, unlike the Middle Ages where the main remained the state and the church. Human dignity begins to occupy a leading position in scientific discussions. Although the state for the thinkers of this period is the key to peace, which is able to overcome the chaos of the Middle Ages.

During the Enlightenment are the further development of the idea of a fair organization of the state and the natural equality of men as were laid by the Renaissance period. Is

developing and becoming theory of natural law, are valued principles that dictated the public mind, carried criticism of the church and theological ideas.

A new period characterized by pluralism. In philosophical and legal thought emerging new theory of state and law, including on the concept of civil society.

Ukrainian state since 1991 headed for active democratization of society and system of government. For this reason the development, formation, establishment and government influence on the development of civil society are more relevant than ever.

The article gives a general description of the historical development of philosophical and legal doctrines of civil society. The author infers that for the formation of civil society in Ukraine it is necessary to take into account scientific developments scholars of previous centuries. However, international experience it is advisable to adapt to Ukrainian reality, taking into account the legal traditions of the Ukrainian people.

Keywords: *doctrines, government program, civil society, law, legislation, philosophy of law.*

УДК 340.125

С. С. Кравченко

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПІВ І ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ ПЛЮРАЛІЗМУ: ПРИКЛАД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Американська філософія права ХХ століття торкається найпроблемніших питань прав людини. У першу чергу це права жінок і права національних меншин. У зв'язку із цим зароджуються нові філософські рухи і школи, які виробили своє тлумачення філософії плюралізму у контексті прагматизму. Серед відомих були рухи фемінізму і Критики расових теорій. Філософська спадщина зазначених рухів має важливе значення для розвитку правової системи України та інших країн Європи, оскільки у наших державах на сьогоднішній день виникає багато дискусій стосовно правового забезпечення дотримання і захисту прав різних верств суспільства. Особливо така проблема виникає при здійсненні конституційної і судової реформи.

У статті автор дає загальну характеристику філософсько-правовим поглядам руху фемінізму і Критики расових теорій. Автор робить висновки про те, що принципом реалізації правового плюралізму є обов'язкове врахування інтересів усіх верств населення у процесі законотворчої діяльності.

Ключові слова: *законотворчість, національні меншини, плюралізм, прагматизм, фемінізм, філософія права.*

Постановка проблеми. В різноманітності етнічного походження, у якому живе американське суспільство від дня його утворення, проблема усвідомлення принципів і форм здійснення плюралізму в його соціальному та правовому сенсі і адекватне розуміння способів правового врегулювання у різні історичні періоди розглядалася і тлумачились по-різному. Незважаючи на положення Конституції США - всі люди рівні перед законом - різним верствам американського суспільства надавалися більш рівні права в порівнянні з іншими. Із середини 1990-х років зі зміною політичної і соціальної ситуації в глобальному та локальному вимірах в правових дискусіях США з'явилися нові напрямки і проблематика дискусії. Револьюційні погляди руху Критичні правові дослідження (далі – КПД), рух, який сформувався у філософії американського правового прагматизму наприкінці ХІХ на початку ХХ століття, поступово втрачали гостроту і значимість у соціокультурному просторі, який набув значних змін. Вони

піддавались все більш різкій критиці з боку нових правових рухів, що виражали необхідність вислухати вимоги тих груп населення, голос яких або ігнорувався, або придушувався протягом багатьох років. У гарячих і гострих дебатах підкреслювалися розбіжності із КПД щодо напрямку правових досліджень. До початку 1990-х років у середовищі прихильників руху КПД виділилося кілька напрямків, які розвивалися в руслі його філософських і правових позицій, але з більш яскраво вираженим акцентом на чітко позначені соціальні і правові проблеми. У теоретичних міркуваннях прихильників нового напрямку розроблялися правові проблеми в контексті постулатів прагматизму про дотримання принципів плюралізму щодо правових вимог суспільної і особистої ідентичності.

Для сучасної України та інших країн Європи вивчення теоретичних основ плюралізму є актуальним, оскільки і в нашій державі відбувається процес становлення громадянського суспільства, основною умовою існування якого є врахування інтересів усіх груп населення. У зв'язку із цим метою цього дослідження є вивчення філософсько-правового розуміння принципів і форм здійснення плюралізму та можливостей їх застосування в українських реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Філософсько-правове розуміння принципів і форм здійснення плюралізму досліджувало багато українських та зарубіжних вчених. Зокрема, серед зарубіжних науковців дослідження зазначеної теми було проведене Б. Бейліном, У. Бредфордом, Ф. Дж. Бремером, Л. Буеллом, Дж. Едвардсом, С. М. Ендрюсом, Дж. Карсом, М. Келлі, П. Конкіном, Р. Б. Перрі, Б. Пеккер, Г. У. Шнідером, Д. Холіндером та ін. Класичні напрями філософсько-правового розуміння плюралізму досліджувались також у американській філософії правового прагматизму, а саме його «батьками-засновниками» – Ч. С. Пірсом, У. Джеймсом, Дж. Дьюї, та їхніми численними послідовниками і інтерпретаторами (А. Дж. Айєром, Т. Дж. Барнзом, Ф.К.С. Шіллером, М. Дікстайном).

В українській науковій літературі інтерес до плюралізму в його загальнофілософському вимірі виявлявся ще за радянських часів (праці С. Боботова, Н. Галкіної, В. Желтової, В. Нора, А. Старченка та ін.), але аналіз обмежувався переважно поглядами родоначальників цієї філософської парадигми. У філософсько-правовому контексті плюралістичний напрям досліджувався в контексті загальної характеристики різних напрямів англо-американської правової традиції (В. Бачинін, О. Бандура, Г. Вдовина, Ю. Жаркіх, А. Козловський, М. Костицький, Т. Розова, О. Чижова, Ю. Шемшученко). Більш спеціальний, прикладний характер мають праці Є. Бурлая, Д. Гудими, С. І. Максимова, Т. Пашука, Т. Розової, Л. Удовики, М. Олексюка, О. Юрчука.

Викладення основного матеріалу. Поступово в американському суспільстві з'явилося відчуття наростаючої несправедливості у практиці прийняття правових рішень відносно певних груп населення. Тези про те, що в здійсненні правосуддя американські закони використовуються, застосовуються та інтерпретуються усе більше в інтересах домінуючих владних структур, а не вимог принципів і прецедентів, стали розглядати під іншим кутом зору. Події і характер життєвого та правового досвіду раніше ігнорувалися щодо пригноблених груп, зокрема різного типу меншостей і жінок, стали предметом суспільної уваги. Аналіз і обговорення пов'язаних із цією загальною проблематикою питань стали юридичною цінністю. Дискусії розвивалися в руслі двох основних напрямків:

- до якого ступеня правова система і її доктрини не тільки відображають цінності, владу і чинність традиційного юридичного акта, тобто інтереси представника більшості, але і служать захисту цих інтересів на шкоду меншостей і жінок;
- якою мірою і формою життєвий досвід і права жінок, расових та інших

меншостей повинен бути відбитий у статутах і правових думках.

Зазначені проблеми мають зовсім не тривіальний характер у реаліях сучасного американського суспільства. Вони стояли у витоків нових правових рухів і вимагали обговорення декількох правових і соціальних проблем. Зокрема, серед найбільше життєво важливих проблем виділяли дві [10, с. 124]:

(а) чи існує розходження в чоловічому і жіночому сприйнятті світу, чи пов'язане сприйняття світу з расовими, етнічними або іншими маргінальними особливостями і, якщо таке розходження існує, як воно може і повинно бути відображене в правових актах;

(в) виходячи з того, що найбільш суперечливий і очевидний прояв сексуального залякування і насильства, а також порушень правового захисту жінок відбувається в родині, чи треба і, якщо це дійсно відбувається, чи необхідно, розробити нове розуміння поняття правового захисту, засноване на жіночому життєвому досвіді.

Існує велика схожість між соціальною несправедливістю, що терплять жінки, расові і інші меншості у рамках правового поля. Вимоги, як фемінізму, так і расових протестів прямо протистоять ідеї про те, що одна людина або група має право нав'язувати іншим своє розуміння реальності [10, с. 117]. Ця проблема є однією із пріоритетних у суспільній дискусії США. Протягом останніх 20-ти років в американському Конгресі і на громадських форумах відбувалися дебати відносно «позитивної дії» або «пріоритету меншостей». Ніхто зараз не сумнівається і не заперечує, що з XVII по XX сторіччя корінні американці та афро-американці піддавалися найжорстокішому гнобленню в несправедливих правових стандартах з боку домінуючої білої культури. На порядку денному стоїть питання про те, який правовий акт повинен бути розроблений, щоб виправити колишню несправедливість. У дебатах про репарації, які відновилися в останні роки, підкреслювалося, що в Америці існує традиція відшкодування збитку тим, хто піддався істотним негативним впливам внаслідок жорстоких актів насильства, як наприклад, недавні виплати з федеральних фондів жертвам подій дев'ятого вересня. Але це одноразові приклади відновлення соціальної справедливості. У вимогах нових правових рухів обґрунтовувалася необхідність прийняття і дотримання законів, які інституціонально і систематично встановили б правову і соціальну рівноправність усіх без винятку членів суспільства. Гострота дискусій доводить, що ситуація далека від її позитивного розв'язання.

У новому правовому русі, що широко використовує постулат плюралістичної відкритості філософії класичного прагматизму, виділяються наступні самотійні, але взаємозалежні сфери досліджень:

- (а) філософія фемінізму;
- (в) расові критичні теорії;
- (с) «сторонньої» юриспруденції.

Філософи і юристи, що виступають у рамках філософії фемінізму, засновують свої дослідження на прагматичних ідеях Джейна Еддамса, яка більше 20 років пропрацювала разом із відомими філософами права із Дж. Дьюї і Г. Мідом і активно брала участь у дискусіях про права жінок. Прагматичний поворот у русі фемінізму був обумовлений тим, що ідеї прагматизму являють собою свого роду протилежність домінуючим формам традиційного правового аргументування, зловживання яким сприяло несправедливому відношенню і тиску на маргінальних і знедолених верств суспільства, зокрема збереженню легітимно виправданого обмеження прав жінок і різного типу меншин. Особливо популярним був постулат про нерозривний зв'язок між теорією і її практичними наслідками відповідальності за них у реаліях неминучих і часто непередбачених змін у соціальній і політичній ситуації. У контексті цього постулату соціальна реальність сприймалася в поняттях плюралістичної мінливості,

пластичності і здатності до позитивних змін завдяки людській діяльності і розуму. Феміністи, як і КПД, засновували свої теорії на деконструкції, тобто на переосмисленні основної суті понять, а не тільки на інтерпретації їх поверхневого вербального вираження.

Історично американський рух фемінізму в контексті критики правової системи поділяється на три періоди або хвилі, кожний з яких характеризується конкретною правовою ідеєю. Перша хвиля, час якої припадає на початок XX сторіччя і охоплює не тільки американську, але і європейську громадськість, боролася за права жінок брати участь у виборних кампаніях і домоглася цього. Друга хвиля ставила своєю метою домогтися для жінок однакових прав і рівних можливостей при влаштуванні на роботу, отриманню освіти і припинення дії правових норм, якими узаконена дискримінація за гендерною ознакою в інших сферах суспільної реальності. Рух фемінізму 90-х років, що одержав назву «Третя хвиля», виник у відповідь на дії влади проти ініціатив і рухів, створених Другою хвилею. Він мав більш виражений американський колорит і пов'язаний із протестом проти культурних і інституціональних тенденцій і проявів, які зміцнюють різні способи економічного, політичного і психологічного тиску на жінок. Отримані в результаті діяльності Другої хвилі руху фемінізму фундаментальні права і проекти в сучасному русі фемінізму використовуються як підстава та інструмент в аналізі реального стану правової захищеності жінок. Незважаючи на деякі постанови уряду США і правові нововведення, гендерна рівноправність в американській юриспруденції усе ще залишається гострим і болючим питанням. У відповідь на численні протести Верховний Суд США прийняв ряд рішень із метою усунення гендерної дискримінації в галузі освіти. У певній мірі були переглянуті умови прийому жінок в університети США, які ще в 1950 роки не мали повного права на вступ до провідних університетів США - на медичний факультет Гарварда, наприклад, квота для жінок становила 5 місць на 300 вакансій для чоловіків. Визнавши факт незахищеності жінок у сім'ї, Конгрес США профінансував створення установ, де діти і жінки можуть знайти захист від насильства в сім'ї. Жінки одержали нові права, пов'язані з медичною допомогою, у сфері репродукції, контрацепції, кваліфікованої передродової допомоги. Однак правова нерівноправність жінок і численні приклади узаконеної несправедливості, відомої упередженості, жорстокого насильства і принизливого стану невключеності в суспільний процес продовжують залишатися невирішеним питанням у правовому полі США.

Однією з фундаментальних вимог руху фемінізму є вимога визнати несправедливість соціального і правового поділу суспільства за гендерною ознакою. За аналогією з концепцією правового прагматизму, відповідно до якої поняття «закон» трактується як такий, що історично виник у людському житті як спосіб соціального регулювання суспільних відносин, у філософії фемінізму поняття «гендер» трактується і визначається як історично створений у рамках бінарних опозицій соціальний конструктив [2, с. 193]. У теорії фемінізму пряму опозицію цьому визначенню називають «помилкою натураліста», яка штучно поділяє суспільство на соціально нерівноправні групи. Відповідно до натуралістичної парадигми фундаментальна різниця між чоловіком і жінкою з огляду на природні причини проявляється, не тільки у фізичному контексті, але і у контексті їхнього правового захисту, соціальних ролей і функцій. Внаслідок цієї різниці кожна група покликана грати різні ролі в родині і у більш широкому соціальному контексті. У концепції критичної правової теорії фемінізму визнати помилку натураліста означає визнати як реальність існування якихось біологічно успадкованих або природних ознак, що підтверджують такі соціальні розшарування, і дискримінаційних принципів, що викликали необхідність, що лежать у підставі закону, і на цій підставі не брати до уваги соціально визнаних правил

про невід'ємне право рівності, на яких він повинен ґрунтуватися й був фактично створений. У плюралістичному світі гендерних нерівностей, які пропонувані в парадигмі натуралізму, не погодяться із прийнятим філософським розумінням правової і соціальної рівноправності. Не заперечуючи природних гендерних нерівностей, слід зазначити, що самоідентифікація людини багато в чому визначається і створюється в процесі соціально-культурного впливу - людина не народжується жінкою, а скоріше стає нею. Нерівноправне становище жінки в сучасному суспільстві пояснюється тим, що жінки є жертвою системи помилкових і неправильних уявлень, у яких можливості самореалізації для них обмежуються винятково домом. Єдиний спосіб виразити свою ідентичність і знайти значення й зміст свого життя жінка повинна знайти в родині, в інтересах чоловіка, у народженні, вихованні й розвитку дітей. Коли люди одружуються, вони стають в очах закону єдиною юридичною особою і ця єдина юридична особа - чоловік. Ця система змушує жінку повністю розчинятися в родині, втрачаючи своє власне особистісне самовідчуття.

Існуючі законодавчі правила не вирішують гендерну проблему. У сучасній соціальній ієрархії США владою наділені чоловіки, а жінки наділені правовою і соціальною необхідністю перебувати в них у підпорядкуванні. Проблеми, пов'язані зі зґвалтуванням, сексуальними домаганнями і випадками соціального і правового поневолення жінок, були досліджені в деталях. Однак, ніякого руху вперед у розумінні цивільних прав жінок не відбувається. Підпорядкування жінок чоловікам є соціально інституціоналізованим правилом [10, с. 57].

У руслі правового руху фемінізму ці проблеми розглядаються в різних ракурсах. К. А. Маккіннон спробувала дослідити, як традиційно прийнята і діюча правова система відображає сексизм суспільства, яке створило цю проблему. Закон є лише вираженням світогляду суспільства, у якому домінують чоловіки, суспільства, що характеризується гендерною нерівністю. Будучи продуктом орієнтованої на чоловіка картини світу в державі чоловічого домінування, закон систематично приносить у жертву і дискримінує жінку. Закон визначає жінку не як рівноправного самодостатнього суб'єкта суспільства, а розглядає її винятково з позиції чоловіка і відповідно ставиться до її прав, забезпечуючи чоловічий контроль над жіночою сексуальністю, волею і перспективами самореалізації. Із цього погляду стандарт розумної людини як основа правового аргументування, у дійсності є «стандартом чоловіка», що може не визнати образливості або принизливості певних сексистських слів, жартів, загравань чи дій, у той час як жінка сприйме їх саме в так ому контексті.

Однією з тем, що Маккіннон досліджувала глибоко і докладно, є доктрина жорстокості і насильства над жінками, зокрема проблема зґвалтування. Численні випадки труднощів, які випробовують жінки, доводячи в суді факт зґвалтування, дають підстави інтерпретувати цю доктрину як продукт чоловічої ідеології. Маккіннон стверджує, що закон про зґвалтування і супутні закони, які багато в чому неефективні для осуду чоловіків-ґвалтівників, застосовуються чоловіками для того, щоб тримати жінок у позиції підпорядкування і неповноцінності. Стандарти об'єктивності і нейтральності, які приписуються закону, згідно з Маккіннон, у дійсності захищають і прикривають чоловіків, через що жінкам важко виграти справа в існуючій правовій системі. Держава підтримує і зберігає насильство і у такий спосіб сприяє пануванню чоловічого права.

У контексті протестів правового руху фемінізму зґвалтування розглядається як один із прикладів того, як традиційний ліберальний розподіл на публічну і приватну сфери життя в дійсності збільшує і встановлює влада чоловіків. Для жінок приватна сфера не може бути відділена від публічної. Приватна сфера в традиційному розумінні - будинок, сім'я - є місцем, де закон визначає право чоловіка домінувати над жінкою

шляхом побутового і подружнього насильства, експлуатації жіночої праці та інших способів явного і неявного утиску і приниження, що нерідко приймає негативні форми. Дослідження становища жінок середнього класу в сільських громадах, показали, що технологічні винаходи, які по визначенню були призначені полегшувати жіночу домашню працю, стали причиною знецінювання її значення [2, с. 118].

Існуючі невідповідності і несправедливості у правовому захисті жінок у юриспруденції США виражені в широко розповсюдженому жарті [18.28] - *history is her-story too* - де обіграється значення перших складів у слові історія - його (*his*) історія (*story*) є і її (*her*) історією (*story*).

Крім того, рухи, що виділили в рамках КПД окремі напрями, у яких розглядаються специфічні проблеми правової нерівноправності, включають дослідження із властиво расових і етнічних проблем. У рамках критичної расової теорії - *Critical Race Theory (RaceCrit)* - вивчаються відносини між владою і проблемами, пов'язаними з расовою приналежністю суб'єктів суспільства і вживають спроби їхнього правового трансформування. До середини 1970-х років фактично стало ясно, що рух за громадські права 1960-х років завершився, але багато що з досягнутих цілей не здійснюється в реальній практиці громадського будівництва. У широкій суспільній думці і у середовищі юридичної професії стало виникати занепокоєння через повільність, з якої мінялися закони, що сприяли расовій рівноправності. Не менше занепокоєння було викликано тим, що багато досягнень боротьби за громадські права поступово спотворювалися або не дотримувалися. Усе ясніше ставало, що необхідно розробляти нові підходи, щоб зрозуміти причини вповільнення здійснення або повного переосмислення антидискримінаційних правових дій і побороти більш витончені, але так само глибоко вкорінені різні види расизму, які, як і колись залишалися частиною американської реальності. Старі методи і способи протесту - проведення маршів, нові стратегії судових процесів, статті в правових і популярних журналах, що мали метою спонукати співгромадян більш активно шукати расову справедливість, приносили все менші і менші результати. Потреба в більш адекватних сучасному соціальному простору діях була однією з головних причин появи руху Критики расових теорій (далі – КРТ), що поступово перетворилося у всесвітньо визнаний протест проти расової та іншої дискримінації.

КРТ виникла в рамках правових теорій руху КПД, але її теоретичні дослідження йдуть коріннями в антропологію, соціологію, історію, філософію і політику. Це рух тісно пов'язаний як із традицією руху за громадські права, представленої в діяльності і працях Мартіна Лютера Кінга, так і з наступними теоріями і подіями, так чи інакше співвідносились із ситуацією расової дискримінації. Проблеми соціально правової реконструкції в контексті етнічної різноманітності американського суспільства і расової дискримінації становлять теми робіт відомих теоретиків КРТ Деріка Белла, Марі Мацуди, Річарда Дельгадо, Кеннета Карсту. У цей час КРТ є динамічним правовим рухом. Багато хто із його прихильників, незалежно від кольору шкіри, досліджують ортодоксальність расової політики, беручи під сумнів істинність і щирість ліберальних принципів, проголошених у метафорі Т.Джефферсона в 1826 році - очі суспільства відкриті або відкриваються для усвідомлення прав людини. Дослідження прихильників КРТ піднімають багато питань явного і схованого прояву правової нерівноправності в пошуках нового розуміння і способів вирішення цієї найгострішої соціальної і правової проблеми. У парадигмі їхнього міркувань зосереджені різні правові і соціологічні напрями. Однак, внаслідок відмінностей у виборі конкретних проблем дослідження, методів і характеру їхнього вирішення, у рамках КРТ не були вироблені ні погоджені уявлення про структуру застосовуваних методів і прийомів протесту, ні єдина канонічна доктрина, заснована на спільно розробленій методології. Однак у ній чітко

сформульована загальна ідеологічна концепція, основна думка якої укладається в твердженні, що расизм є нормальною, а не епізодичною практикою американської дійсності. Вона настільки яскраво характеризує ландшафт правового поля, що сприймається як природна і звична, а не надзвичайний стан правового мислення і здійснення правової системи.

У діяльності КРТ виділяються кілька широких сфер дослідження: - критичне дослідження традиційних уявлень про громадські права. КРТ, виражене в думці Т. Джефферсона [1, с. 389] чесна людина не може почувати радості або задоволення від гноблення своїх співгромадян. У цьому ключі аналізуються відносини між принципом «верховенство закону», термінами «достойнство», «рівний захист», які нібито є центральними, і реальною практикою відтворення білої переваги і расизму. У сферу критики входить дослідження ролі закону і правосуддя в здійсненні такої політики. Відповідно до тверджень теоретиків і практиків КРТ формально надані рівні можливості - закони і правила, у яких констатується рівноправне ставлення до білих і чорних - застосовуються лише в найбільш екстремальних і випадках, що шокують, і формах расової несправедливості, які гостро і неоднозначно виділяються на тлі звичних обставин. Такі поодинокі прояви правосуддя рівноправності мають незначний вплив, а частіше не мають ніякого впливу на повсякденні форми расизму, з якими кольорові зіштовхуються щодня і які є причиною страждань, відчуження і розпачі; - КРТ досліджує можливості трансформування відносин між законом і расистською владою для того, щоб досягти расової емансипації і анти-субординації, тобто створити рівний правовий захист, незалежно від кольору шкіри та інших ознак маргінальності; - прихильники КРТ знайшли власний, досить неординарний метод протесту. Їхня суть варіюється від відтворення міфічних сюжетів і порівняння їх із сучасними ситуаціями, аналізу забобонів і стереотипів у культурній расовій традиції.

Діяльність КРТ почалася в середині 1970-х років з ранніх виступів Деріка Белла (афро-американця) і Алана Фрімена (білого). Обоє вони були незадоволені повільним ходом антирасистських реформ. Створювалося враження, що рух за громадські права буксує, а багато його досягнень згортаються. У відповідь на заяви і твердження уряду, що реформи періоду боротьби за громадські права мали вплив, як на створення закону, так і на його застосування, рух КРТ, не погоджуючись із цим твердженням, виступав із заявами про те, що в американському правосудді здійснення цих процесів неминуче і для нього властивий расизм і несправедливість. Реальність стану соціальної гармонії в США мотивувала як філософів, так і правознавців почати дослідження для того, щоб зрозуміти причини та імплікації незмінності такого правового анахронізму. Незважаючи на близькість філософських і правових уявлень КРТ і КПД та прихильність до ідейної спадщини руху за громадські права, рух КРТ відрізняється більше сфальцьованою спрямованістю і радикальністю поглядів. Об'єднуючі загальні вихідні позиції і напрямок дослідження, у яких пропонуються різні теорії та інноваційні підходи до розуміння і вирішення цієї проблеми проявляються в більше широкому і радикальному контексті, ніж у традиційних вимогах руху за громадські права або вимогах КПД. Мета зазначеного руху була поставлена дуже серйозно - змінити світ [6, с. 123]. У філософії КРТ ця мета складалася в необхідності змінити ідеологію сприйняття традиційно сформованих соціальних розмежувань і розходжень для того, щоб відмовитися від умов і практики, які генерують расові і соціальні конфлікти, засновані на неправомірному поділі суспільства. Фундаментальний зміст цієї мети полягав не просто у визначенні принципів організації суспільства в контексті расових проблем і їхньої ієрархії, а в реальних діях по трансформації його правових і соціальних основ. У спробі позначити шляхи досягнення цієї мети Дерік Белл безперечно постає найвпливовішим критиком традиційного дискурсу в рамках

цивільного права, а його роботи в сукупності з діяльністю А. Фрімена поклали початок новому філософсько-правовому розумінню відносин між расизмом і офіційною владою.

Грунтуючись на концепціях прагматизму, Белл розглядав три основні аргументи, що відображають расистську суть американської юриспруденції - (а) конституційні протиріччя; (в) принцип збігу інтересів і (с) ціна заходів проти расової дискримінації.

Джерело конституційних протиріч Белл вбачав у споконвічній відсутності норм, що трактують расові проблеми, у тексті Конституції США. У період соціальної організації американського суспільства та на момент створення Конституції США чорне населення країни не входило в поняття терміну «вільна людина». Батьки-засновники, вважає Белл, міркуючи про невід'ємні природні права, віддавали перевагу майновим аргументам на шкоду правосуддю і соціальній справедливості. З тих пір расизм є невід'ємним, істотним, постійним і нездоланим компонентом американського суспільства. Прикладом конституційного протиріччя, на його думку, може також служити друга теза його критичних роздумів. Расова політика проводиться за допомогою мовчазної угоди, договору, невираженого збігу інтересів і неминучого порушення прав. Жертвою таких мовчазних угод у різний час стають чорні та інші безправні меншини. Конфлікт інтересів у цивільному судочинстві проявляється у тому, що білі підтримують інтереси чорних тільки в тих випадках і у тому ступені, у якому така політика служить їхнім власним цілям. Аналогічна думка приводиться і в третьому аргументі - білі підтримують політику дотримання громадських прав тільки тоді, коли це ні в найменшому ступені не являє загрозу їхньому соціальному статусу. Конфлікт інтересів і пріоритет інтересів білих у всіх формах судочинства спостерігається у всіх рішеннях, пов'язаних з расовими проблемами. Часто це пов'язане з нерозумінням реальних інтересів афро-американського населення. У своїх статтях Белл пише про те, що юристи в елітарних організаціях з захисту громадських прав, як наприклад, Національна Асоціація з Підтримки Кольорових (далі – НАПК), де він сам працював, перш ніж перейшов на викладацьку роботу, були активно зайняті обговоренням однієї проблеми - правової реформи і її відновленням. У той час, коли їхні клієнти практично завжди виражали інші побажання, наприклад, їх цікавили закони, які надавали б кращі школи їхнім дітям. Правовий Фонд Захисту, що діяв у рамках НАПК, неухильно і відповідально проводив політикові десегрегації школи, у той час, як афро-американські батьки віддавали перевагу кращому фінансуванню шкіл для чорних. Результативний рух у пошуках расової справедливості, вважає Белл, вимагає значно більшого, ніж показне визнання факту дискримінації. Воно вимагає розробки тактики, активних дій і, головне, змін у суспільному світогляді, у якому мовчазний стереотип, політика невираженої підтримки расового статус-кво обурює, неприйняття і протидію у всього суспільства.

Висновок. Отже, таким чином, ми бачимо, що на початку і в середині ХХ століття філософсько-правове розуміння принципів і форм здійснення плюралізму розглядалось філософськими рухами у контексті двох напрямів: 1. Захист прав жінок; 2. Захист прав національних меншин. Основним постулатом, спрямованим на практичну реалізацію правового плюралізму є принцип врахування прав і інтересів усіх верств населення під час створення законів та недопущення дискримінаційних норм у них. Така позиція має бути врахована обов'язково під час законотворчої діяльності як в Україні, так і в інших країнах Європи.

Список використаної літератури

1. Жарких В. Ю. Побудова реальності: метафізика еволюції у філософії Ф. К. С. Шиллера / В. Ю. Жарких // Мультиверсум. Філософський альманах. - К. : Український Центр Духовної Культури, 2007. – Вип. 60. – С. 105–116.

2. Громадянське суспільство: історія та сучасність: моногр. / Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова та ін.; за заг. ред. Т. В. Розової. – Одеса : Юридична література, 2010. – 344 с.
3. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: моногр. / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін.; за заг. ред. М. П. Требіна. – Х. : Право, 2013. – 535 с.
4. Ackerman Bruce A. We, The People: Foundations / Bruce A. Ackerman. – Harvard : UP Belknap Press, 1993. – V. 1. - . 384p.
5. Ackerman Bruce A. We, The People: Transformations / Bruce A. Ackerman. – Harvard : UP Belknap Press, 2000. – V. 2. - 528 p.
6. Aldridge A. O. Jonathan Edwards / A. O. Aldridge. - N-Y.: Oxford UP, 1964. – 243p.
7. Winthrop R. Life and Letters of John Winthrop, Governor of Massachusetts Bay Company at Their Emigration to New England. (1864) / R. Winthrop. - Boston Pudlishers, 2006. – 474 p.
8. Wright Ch. Philosophical Discussions./ Ch. Wright. - N-Y: Burt Franklin, 1971. – 372 p.
9. Wolfe Chr. The Rise of Modern Judicial Review. From Constitutional Interpretation to Judge-Made Law / Chr. Wolfe. - N-Y. : Basic Books, 1982. – 392 p.
10. Whipps J. Pragmatist Feminism / J. Whipps // Stanford Encyclopedia of Philosophy. - Stanford : Stanford University, 2010.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2014 р.

S. S. Kravchenko

PHILOSOPHICAL AND LEGAL APPREHENSION OF PRINCIPLES AND FORMS OF IMPLEMENTING PLURALISM: THE EXAMPLE OF THE UNITED STATES OF AMERICA

American philosophy of law in the XX century deals with most problematic issues in human rights. In the first place, these are women rights and rights of national minorities. In this connection, new philosophical movements appear, with their own interpretation of philosophy of pluralism within the pragmatic context. Among the most well-known of these movements, there were the feminist movements and the critical race theory. The philosophical heritage of the said movements is very important for development of legal systems in Ukraine and other European countries, as there are numerous discussions as to legal groundwork for ensuring and protecting rights of people from various strata of society. The problem becomes especially relevant when performing constitutional and judicial reforms.

Gradually, the American society developed a feeling of the growing injustice in practices of legal decision-making concerning certain groups of population. The thesis of American laws applied and interpreted in the course of delivery of justice more and more in favor of dominating government agencies instead of precedents and principle-based requirements, was now viewed in a different way. Events and the nature of life and legal experience have been ignored before in regard to repressed groups of population, in particular all kinds of minorities and women, and now has become the subject of public attention. Analysis and discussion of issues related to this general problematics have become of much legal value.

Requirements of both feminism and racial protests are directly opposed to the idea that one person or group has the right to impose their understanding of reality onto other people. This issue is of high priority in the U.S. public debate. Over the last 20 years the U.S. Congress and public forums held debates regarding «positive action» or «priority of minorities». No one would doubt nor deny that from the XVII to the XX century, Native Americans and African Americans were subject to most violent oppression within unjust legal standards of the dominant white culture. The agenda is now focused on the question of what legal instrument should be designed to fix the former injustice. In the debate on reparations,

which resumed in the recent years, it was emphasized that in America there is a tradition of compensating damage to those who underwent a significant adverse impact as a result of brutal acts of violence, such as the recent payment of federal funds to the victims of 9/11. Yet these are one-time examples of restoration of social justice. The demands of new legal movements motivate the need to adopt and enforce laws that would set institutionally and systematically the legal and social equality of all members of society without exception. The heated topical discussions indicate that the situation is far from being solved in the positive way by now.

Philosophers and lawyers, acting within the philosophy of feminism, base their research on pragmatic ideas by Jane Addams who has worked over 20 years with famous philosophers of law, John Dewy and G. Mid and actively participated in discussions on women's rights. The pragmatic turn in feminist movement was due to the fact that the ideas of pragmatism are a kind of the opposite to the dominant forms of traditional legal reasoning, the abuse of which contributed to unjust treatment and pressure exerted on marginal and disadvantaged strata of society, including preservation of legitimately justified restrictions on the rights of women and minorities of various types. Especially popular was the postulate of the inextricable link between theory and its practical implications of responsibility for them in reality, given the inevitable and often unpredictable changes in the social and political situation. Within the context of this postulate, social reality was perceived in terms of pluralistic variability, plasticity and capacity for positive change through human activity and intelligence. Feminists, as well as CRT, based their theory on deconstruction, i.e. rethinking the basic concepts of notions, not just on a superficial interpretation of their verbal expressions.

Historically, the American feminist movement in the context of criticism of the legal system is divided into three periods, or waves, each characterized by a particular legal idea. The first wave dated to the beginning of the XX century and including not only American, but also European public, struggled for the rights of women to participate in electoral campaigns and achieved this goal.

In this article the author gives a general characteristic to philosophical and legal views of the feminist movement and the critical race theory movement. The author concludes that the principle for implementation of legal pluralism must be obligatory consideration of interests of all strata of society in the course of law-making activities. Therefore, we can see that in the early XX century and in the middle of the XX century philosophical and legal understanding of the principles and forms of implementing pluralism were considered by philosophical movements in the context of two directions: 1. Protection of women's rights; 2. Protection of national minorities' rights. The basic postulate aimed at practical implementation of the principle of legal pluralism is consideration of rights and interests of all groups in creation of laws and regulations to prevent them from having discriminatory norms. This position must be taken into account in the course of legislative activity both in Ukraine and in other European countries.

Keywords: *Law-making, national minorities, pluralism, pragmatism, feminism, philosophy of law.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.724

Д. Ачимович

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ «НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА» В КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

Статья посвящена исследованию концептуальных аспектов определения категории «национальные меньшинства» в науке конституционного права.

Утверждается, что в современных конституциях отображены определенные концептуальные подходы к субъектному составу национальных меньшинств, что требует их всестороннего рассмотрения и научно-практического анализа с точки зрения современных процессов европейской межгосударственной интеграции в части имплементации общепринятых стандартов, принципов и норм в сфере прав человека, гражданина и социальных групп.

В результате проведенного анализа установлено, что концептуально и методологически конституционно-правовой статус национальных меньшинств в современных государствах базируется на диалектическом единстве этнического и политического дискурсов, которые в совокупности дают возможность выделить национальные меньшинства в качестве отдельных субъектов конституционно-правовых отношений и объекта конституционно-правового регулирования.

Ключевые слова: национальные меньшинства, конституционное право, конституционно-правовая доктрина, конституционно-правовой статус, права человека и гражданина, европейская интеграция.

Постановка проблемы. Теоретико-методологические основы определения категории «национальные меньшинства» в современной доктрине конституционного права имеет важное значение, поскольку именно содержательное наполнение правосубъектности носителей коллективных прав объективирует как объем этих прав, так и особенности конституционно-правового механизма их реализации. В современных конституциях и конституционном законодательстве стран с различными правовыми системами отображены определенные концептуальные подходы к субъектному составу национальных меньшинств, что требует их всестороннего рассмотрения и научно-практического анализа с точки зрения современных процессов европейской межгосударственной интеграции в части имплементации общепринятых стандартов, принципов и норм в сфере прав человека, гражданина и социальных групп. В этом смысле права коллективных субъектов отображают современные тенденции расширения рамок конституционно-правового регулирования через восприятие концепции солидаризма и формирование соответствующего нового «поколения» неотъемлемых конституционных прав и свобод.

Анализ последних исследований и публикаций. Следует отметить, что в общем виде указанная проблематика достаточно подробно рассматривается как в отечественной, так и в зарубежной литературе по теории государства и права, конституционному праву, международному праву, политологии.

В частности, среди исследователей, рассматривавших конституционно-правовые теоретико-методологические аспекты определения категории «национальные

меньшинства», можно выделить таких ученых, как Ю. А. Волошин, А. Н. Быков, Р. Ш. Гарипов, В. Б. Евтух, В. В. Мицик, А. Младенович, Б. Ненадич, С. Флогаитис.

В то же время, исследуемая проблематика требует рассмотрения в современных интеграционных условиях, что предусматривает фундаментальное теоретико-методологическое познание концептуальной сущности процесса имплементации общепризнанных стандартов конституционно-правового регулирования коллективных прав этнонациональных сообществ и взаимного влияния друг на друга национальных конституционных доктринальных школ и общеевропейского методологического дискурса, воспринимаемого как необходимый элемент обеспечения прав и свобод человека в европейском коммуитарном праве.

Таким образом, всестороннее исследование теоретико-методологических аспектов определения категории «национальные меньшинства» имеет важнейшее значение для дальнейшей практической модернизации национальных правовых систем европейских государств в контексте современных процессов межгосударственной интеграции и дальнейшего сближения национальных систем законодательства в части обеспечения конституционных прав коллективных субъектов.

Изложение основного материала. В контексте определения теоретико-методологических основ понятия «национальные меньшинства» необходимо остановиться на двух основных дискурсах данной проблематики – этническом и политическом, поскольку, как представляется концептуально и методологически конституционно-правовой статус национальных меньшинств в современных государствах базируется на диалектическом единстве обоих указанных дискурсов, которые в совокупности дают возможность выделить национальные меньшинства в качестве отдельных субъектов конституционно-правовых отношений и объекта конституционно-правового регулирования.

В этническом дискурсе следует отметить, что понятие «этнос» в научный оборот гуманитарных дисциплин ввел С. М. Широкогоров, который предложил разграничить понятия «народ» и «этнос», предложив при этом такую формулировку: «Этнос есть группа людей, говорящая на одном языке, признающих свое единое происхождение (речь идет о принципиальном элементе – национальном самосознании и самоидентификации – Авт.), обладающих комплексом обычаев, укладом жизни, хранимых освященных традиций и отличающих ее от таковых других групп» [1, с. 124]. Продолжил эту идею Ю. В. Бромлей, по мнению которого народ обладает всеми свойствами этноса, но привносит свой элемент – цель, миссию (политико-социальный аспект категории «народ» – Авт.), т.е. народ, по мнению исследователя, представляет собой «этносоциальный организм» [2, с. 62]. В свою очередь, «национальность», по мнению В. П. Галкина, это генетически обусловленная конституция человека, отличающая его от других людей того же пола другой национальности, и объединяющая с людьми своей – то общее, что позволяет выделить достаточно различимую группу [3, с. 28].

Несомненно, наиболее значимым в этническом дискурсе рассматриваемой проблематики является понятие «нация», которую, по словам В. А. Тишкова, «возможно рассматривать как семантико-метафорическую категорию, которая обрела в современной истории эмоциональную и политическую легитимность, но которая не стала и не может быть научной дефиницией. В свою очередь, национальное как коллективно разделяемый образ и национализм как политическое поле (доктрина и практика) могут существовать и без признания нации в качестве реально существующей общности» [4, с. 60]. Тот же В. А. Тишков утверждает, что «общепринятого определения этноса не существует» [4, с. 61].

В целом, анализируя этнический дискурс формирования теоретико-

методологических основ понятий «народ» и «нация», можно сделать вывод концептуального характера о том, что термин «народ» является политическим и правовым, обозначая в современной интерпретации все население государства, всех его граждан и постоянно проживающих на его территории лиц, без учета этнического состава, что, в тоже время, предполагает специальный статус отдельных этнических общностей с целью реализации их коллективных прав в качестве членов более узких, чем весь народ, этнических, национальных человеческих коллективов.

По мнению некоторых современных исследователей, термин «народ» обозначает социальное объединение, которое обладает ясной обособленностью и собственными характеристиками, что означает взаимосвязь с территорией, даже если народ, о котором идет речь, неправомерно изгнан с нее или искусственно заменен другим населением [5, с. 138], т.е. еще раз следует подчеркнуть исключительную политико-правовую и общественную, а не этнонациональную, природу понятия «народ» в структуре теоретико-методологических основ определения содержания категории «национальные меньшинства» в юридической науке.

В свою очередь, термин «нация» может иметь как этническое, так и политическое значение, причем в научной литературе и нормативно-правовых источниках (как внутригосударственных, так и международно-правовых) в различных контекстах можно встретить оба эти смысла.

Так, В. Коннор утверждает, что нация – это «самопознающая», «самосознательная», «самовыделяющаяся» этническая группа (англ. self-aware, self-conscious, self-differentiating ethnic group), а национализм, в свою очередь, это «идентификация народа с нацией» [6, с. 56-57]. В целом, соглашаясь с позицией В. Коннора относительно фундаментального значения национального этнического единства как основы формирования народа любого национального государства, под которым, по справедливому выражению И. А. Кресиной, следует понимать фундаментальную теоретическую категорию, которая традиционно выражает исторически сформированное, суверенное, централизованное государство [7, с. 9], отметим, что приведенное толкование нации является сугубо этническим, не отвечающим комплексным представлениям конституционно-правовой науки о политической нации (например, в ст. 5 Конституции Украины 1996 г. [8] в полном соответствии с указанными представлениями «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ», т.е. граждане Украины всех национальностей, как обозначается в Преамбуле Основного Закона).

Более целесообразной для правильного понимания места и роли национальных меньшинств в общественной жизни и политической системе общества представляется концепция политической (территориальной) нации, которая предполагает абсолютно равноправное участие национальных меньшинств в управлении государством, решении общественно значимых вопросов, осознанной реализации своих индивидуальных и коллективных прав, свобод, законных интересов.

В соответствии с этой концепцией предлагаем рассматривать национальные меньшинства как неотъемлемую часть политической нации (синоним термина «народ»), без которой общая политическая воля народа не является полной, объективной и окончательно сформированной.

В то же время, для обеспечения равноправного участия национальных этнических меньшинств в общественной жизни, эффективного обеспечения их прав, свобод и законных интересов как социального коллектива, определенной общности людей, отличающихся от титульной нации государства по этническому признаку, необходимым элементом их правового положения должна быть система специальных конституционных гарантий и форм самоорганизации, которые способны на практике

обеспечить принцип недискриминации и реально включить национальные меньшинства в общественные отношения как неотъемлемую, структурно неразделимую часть единой и осознающей себя таковой политической (территориальной) нации, называемой во многих доктринальных источниках и конституционном законодательстве народом того или иного суверенного государства.

Относительно доктринально-концептуального ядра конституционно-правовой архитектуры государств современной Европы важно выделить то обстоятельство, что во всех европейских странах национальная идентичность действительно составляет важную опору для государства и его органов [9, с. 100]. По выражению В. Н. Шаповала, «национальный суверенитет нередко определяют как право нации – этнического сообщества – на самостоятельное решение вопросов ее политического бытия, на самоопределение, последствием которого может быть и создание отдельного государства» [10, с. 126]. В то же время, после создания национального государства определенной этнической (титульной, государствообразующей) нацией носителем суверенитета становится народ в политико-территориальном смысле, т.е. иными словами – политическая, а уже не этническая, нация, включающая в себя граждан этого государства всех этнических наций, объединенных признаками совместного проживания на государственной территории и общего участия в конституционно-правовых отношениях по реализации народного суверенитета. Подобная теоретико-методологическая конструкция не отменяет государствообразующей и цементирующей роли титульной нации, поскольку, по наблюдению Э. Смита, «как не парадоксально, только там, где новое государство построено...вокруг господствующей этнической группы, существуют лучшие шансы для создания «территориальной нации» и политического сообщества» [11, с. 123]. Следует подчеркнуть, что титульная нация способна стать подлинно государствообразующей и создать эффективную политическую нацию как раз при исключительном условии конституционного обеспечения и практического соблюдения коллективных прав и свобод национальных этнических меньшинств, которые являются частью политической (территориальной) нации – народа государства. В противном случае, как показывают многочисленные примеры, попытка отождествления политической и этнической нации всегда заканчивается внутренними и международными конфликтами, гражданскими войнами, острым противостоянием внутри общества, которое препятствует построению демократического, социального, правового конституционного строя, обеспечивающего единую политическую волю территориального государственного сообщества индивидов, объединенных в коллективные социальные группы по различным, в том числе – этническим, сущностным признакам и критериям социального разграничения.

Таким образом, соотношение понятий «нация», «народ», «этнос» в контексте концептуальных подходов к определению понятия «национальные меньшинства» позволяет выделить следующие специфические особенности: во-первых, категория «народ» всегда должна рассматриваться в политико-территориальном смысле, а не в этническом, что объективирует конституционную доктрину неотъемлемости национальных меньшинств как части народа государства с соответствующим обеспечением конституционных гарантий и правовых механизмов полноценной интеграции в общественную жизнь классического национального государства, которыми по существу и историко-правовому генезису являются все современные европейские страны; во-вторых, нация может интерпретироваться в двух смыслах – этническом (в этом смысле понятие «нация» практически идентично понятию «этнос») и политическом (в данном значении уместно понятие «политическая нация», практически синонимичное по значению к понятию «народ государства»); в-третьих, политическую нацию может составлять неограниченное количество этнических наций,

объединенных общей государственной территорией, общим участием в конституционно-правовых отношениях, в том числе – по формированию органов публичной власти всех уровней, а также общей самоидентификацией с определенным государством и соответствующей политической нацией (народом), ее сохранением, благом и прогрессивным развитием в качестве общей для всех этносов Родины; в-четвертых, государствообразующая (титульная) нация имеет особую роль при создании национального государства, но в дальнейшем народным и, соответственно, государственным суверенитетом может обладать исключительно политическая нация, поскольку стабильность, устойчивость, жизнеспособность, демократический характер конституционного строя могут быть обеспечены лишь при абсолютной политико-правовой интеграции национальных меньшинств (т.е., в широком смысле – всех этнических общностей, проживающих на территории государства, но не относящихся к титульной нации) в общественную жизнь и конституционно-правовые отношения с предоставлением всех необходимых правовых гарантий и механизмов юридической защиты индивидуальных и коллективных прав, свобод, законных интересов.

Выводы. Рассматривая концептуальные подходы к определению категории «национальные меньшинства», необходимо отметить дискуссионность и неоднозначность данного вопроса, несмотря на наличие достаточно развитой системы международно-правовой и конституционно-правовой защиты прав национальных меньшинств на современном этапе.

В целом, на наш взгляд, можно сформулировать следующее доктринальное конституционно-правовое определение исследуемой категории, включающее в себя весь комплекс как фактических, так и формально-юридических особенностей: национальные меньшинства – это социальные группы, постоянно на законных основаниях проживающие на территории определенного государства, отличающиеся по этническому признаку от титульной нации и любых других национальных групп, осознающие себя частью политической нации (народа) этого государства при одновременном стремлении к сохранению своей религиозной, культурной, языковой самобытности, являющиеся субъектом конституционно-правовых отношений и имеющие специальный конституционно-правовой статус.

Список использованной литературы

1. Широкогоров С. М. Исследование основных принципов этнологии и этнографических явлений / С. М. Широкогоров // Отдельный оттиск из Известий Восточного факультета Государственного Дальневосточного университета. – Шанхай, 1922. – 124 с.
2. Бромлей Ю. В. Очерки теории этносов / Ю. В. Бромлей. – М. : Наука, 1983. – 412 с.
3. Галкин В. П. Толкователь слов и идиоматических выражений к циклу курсов «Проблемы цивилизации» (некоторые размышления о смысле слов и вещей) / В. П. Галкин. – Чебоксары, 2001. – 160 с.
4. Тишков В. А. Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии / В. А. Тишков. – М. : Наука, 2003. – 544 с.
5. Абашидзе А. Х. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ / А. Х. Абашидзе, Ф. Р. Ананидзе. – М. : Издательство РУДН, 1997. – 224 с.
6. Цит. по: Антонович М. М. Співвідношення понять «народ» і «нація» у національному та міжнародному праві / М. М. Антонович // Україна в сучасному світі : конференція випускників програм наукового стажування у США, (м. Ялта, 12-15 вересня 2002 р.) / ред. кол. О.В. Гарань та ін. – К. : Стило, 2003. – С. 56-63.
7. Кресіна І. О. Нові тенденції у дослідженні інституту національної держави в умовах глобалізації / І. О. Кресіна // Національна держава і право в умовах глобалізації : зб.

наук. ст. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 8-24.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Ананова Л. В. Проблема исследования национальной идентичности в современной западноевропейской культуре / Л. В. Ананова // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2007. – № 11. – С. 98-100.

10. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Салком; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

11. Сміт Е. Національна ідентичність : пер. з англ. / Е. Сміт. – К. : Основи, 1994. – 223 с.
Стаття надійшла до редакції 29.08.2014 р.

D. Achymovych

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE DEFINITION OF «NATIONAL MINORITY» IN THE CONSTITUTIONAL LAW DOCTRINE

The article investigates the conceptual aspects of the definition of «national minority» in the science of constitutional law.

It is alleged that in modern constitutions reflected some conceptual approaches to the subject composition of national minorities requires their comprehensive review and scientific analysis in terms of contemporary processes of European integration in interstate implementation of universally accepted standards, principles and norms of human rights, citizen and social groups.

The analysis found that conceptually and methodologically constitutional and legal status of national minorities in modern states is based on the dialectical unity of ethnic and political discourses that collectively make it possible to allocate national minorities as special subjects of constitutional relations and as object of the constitutional regulation.

Keywords: national minorities, constitutional law, constitutional law doctrine, constitutional status, human and civil rights, European integration.

Д. АЧИМОВИЧ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ» У КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Стаття присвячена дослідженню концептуальних аспектів визначення категорії «національні меншини» в науці конституційного права.

Стверджується, що у сучасних конституціях відображені певні концептуальні підходи до суб'єктного складу національних меншин, що вимагає їх всебічного розгляду та науково-практичного аналізу з точки зору сучасних процесів європейської міждержавної інтеграції в частині імплементації загальновизнаних стандартів, принципів і норм у сфері прав людини, громадянина і соціальних груп.

В результаті проведеного аналізу встановлено, що концептуально і методологічно конституційно-правовий статус національних меншин в сучасних державах базується на діалектичній єдності етнічного і політичного дискурсів, які у сукупності дають можливість виділити національні меншини в якості окремих суб'єктів конституційно-правових відносин та об'єкта конституційно-правового регулювання.

Ключові слова: національні меншини, конституційне право, конституційно-правова доктрина, конституційно-правовий статус, права людини і громадянина, європейська інтеграція.

УДК 342.95

Д. О. Бакай

ЩОДО ФОРМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У НАФТОГАЗОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду форм державного контролю у нафтогазовому секторі України як зовнішнього прояву змісту контрольної діяльності органів державної влади в їх конкретних контрольних діях, обумовлених повноваженнями, які встановлені Конституцією України, законами, що визначають порядок контрольної діяльності та її юридичні наслідки.

Ключові слова: форма державного контролю; перевірка; інспектування; ревізія; спостереження; експертиза; ліцензування.

Постановка проблеми. Узагальнення точок зору науковців щодо сутності форм державного контролю дозволяє визначити форму державного контролю у нафтогазовому секторі як зовнішній прояв змісту контрольної діяльності органів державної влади в їх конкретних контрольних діях, обумовлених повноваженнями, які встановлені Конституцією України, законами, що визначають порядок контрольної діяльності та її юридичні наслідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова література не дає однозначної відповіді не лише щодо поняття форм контролю, але й щодо класифікації форм державного контролю. Так, Ю. П. Битяк до форм контролю відносить ревізію і перевірку [1, с. 206]. Е. В. Шоріна крім зазначених форм, виділяє ще й інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди [2, с. 15]. І. К. Залюбовська формами контролю називає витребування звітів, аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень, а також аудит, експертизи, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв [3, с. 13]. А. С. Васильєв серед форм контролю передбачає заслуховування звітів, інформації та повідомлень; перевірку виконання виданих актів, вказівок і розпоряджень; спостереження за діями підконтрольного; проведення експертизи підготовлених документів або виданих актів; вивчення ділових та особистих якостей кандидатів на заміщення відповідних посад, перевірка правильності розгляду скарг тощо [4, с. 254-255].

Виклад основного матеріалу. Вважаємо недоречним до форм державного контролю відносити аудит. Зокрема, Законом України «Про аудиторську діяльність» від 22 квітня 1993 р. аудит визначено як перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [5]. Він здійснюється незалежними особами (аудиторами), аудиторськими фірмами, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення.

Отже, аудит за своєю природою та сутністю не є тотожним державному контролю, оскільки проводиться добровільно, окрім випадків обов'язковості його проведення, не систематично і не планово, не передбачає можливості застосування примусу.

Варто зазначити, що існування різних форм державного контролю не означає, що суб'єкт контролю самостійний у використанні їх на власний розсуд. Як правило, вибір форм контролю контролюючим суб'єктом відбувається в межах, окреслених його

повноваженнями або прямо передбачений у правовій нормі.

Найбільш поширеною формою державного контролю є перевірки. Вони мають свої особливості та різновиди і наслідком такої форми контролю є обов'язкове рішення, яке приймає орган державного контролю.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. №877-V визначає загальні засади здійснення перевірок [6]. Більш детальне врегулювання проведення зазначених заходів, знаходить своє закріплення у спеціальних нормативно-правових актах. Так, 14 квітня 2004 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено порядок, яким визначено механізм проведення перевірки екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного та дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібної торгівлі суб'єктами господарювання [7].

Відповідно до вказаного Порядку, перевірка проводиться Держспоживстандартом за участю Мінприроди, їх територіальними органами шляхом відбору проб нафтопродуктів, визначення показників та порівняння їх з екологічними показниками і показниками, наведеними у сертифікаті відповідності або свідоцтві про визнання відповідності. Перевірки можуть бути плановими та позаплановими і проводяться за місцем зберігання або реалізації нафтопродуктів.

Планові перевірки проводиться органами державного контролю відповідно до річного плану перевірок. Позапланові – на підставі звернення (заяви, скарги) громадянина, юридичної особи про реалізацію неякісних нафтопродуктів.

За результатами проведеної планової чи позапланової перевірки посадова особа (комісія) складає акт перевірки. Згідно з п. 7.3 Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами, затвердженого Постановою НКРЕ від 19 травня 2011 р. № 880, що встановлює процедуру організації та проведення перевірок додержання ліцензіатами відповідних вимог, встановлених для певного виду господарської діяльності з транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами, а також механізм оформлення результатів таких перевірок та контролю за виконанням рішень ліцензіатами НКРЕ щодо усунення встановлених порушень, в акті перевірки обов'язково зазначається стан дотримання вимог ліцензіатом відповідних ліцензійних умов, а в разі недотримання детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства [8]. На підставі акта перевірки, який складено за результатами здійснення перевірки, під час якої виявлено порушення ліцензійних умов НКРЕ приймає письмове рішення, яке оформлюється у вигляді: попередження про необхідність усунення порушень, постанови про накладення штрафу, постанови про анулювання відповідної ліцензії.

Важливою формою державного контролю у нафтогазовому секторі є інспектування. Відмінність його від інших форм контролю полягає у тому, що воно спрямоване на перевірку діяльності підконтрольних органів та осіб і проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів [9, с. 234].

Згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики [10]. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

На сьогоднішні в Україні діє низка інспекцій, які є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів

України через відповідні міністерства.

Контрольно-владними повноваженнями у нафтогазовому секторі України наділені: Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України), Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України), Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України), Державна автомобільна інспекція України (Державтоінспекція України) та інші.

Інспекції є не лише організаційною формою інспектування, але й самостійними державними органами виконавчої влади надвідомчої компетенції, сфера діяльності та владні повноваження яких поширюються на суб'єкти незалежно від їх відомчої підлеглості. З метою здійснення державного контролю інспекції мають право проводити планові та позапланові перевірки.

Наприклад, згідно з Порядком організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 10 вересня 2008 р. № 464, перевірки складаються з таких основних частин: підготовка до перевірки; проведення перевірки; оформлення результатів перевірки (складання акта перевірки, оформлення інших матеріалів перевірки); обговорення результатів перевірки, підписання акта перевірки; застосування адміністративних стягнень до порушників законодавства про охорону навколишнього природного середовища (у разі виявлення порушень) [11].

Під час здійснення перевірок державні інспектори мають право:

- вимагати усунення виявлених порушень вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- відбирати зразки продукції, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного контролю, відповідно до закону;
- вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного контролю;
- давати обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків;
- накладати штрафні санкції та вживати заходів, передбачених законом.

Досліджуючи таку форму, Я. А. Здир визначає наступні ознаки інспектування: 1) оперативність у діях інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок керівних органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектора, що дозволяє вирішити організаційні питання на місці без затримки та надлишкового листування, у зв'язку з цим інспектування повинні проводити лише відповідальні працівники зі знанням та досвідом, яким надані відповідні повноваження; 3) швидке й ефективне усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи з усунення недоліків, які були виявлені під час інспектування [12, с. 15].

Як бачимо, інспектування є важливою формою здійснення державного контролю у нафтогазовому секторі і характеризується оперативністю дій інспекторів, наявністю у них достатніх повноважень, швидким й ефективним усуненням виявлених недоліків і досягненням позитивного результату.

При цьому, у Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. №550 законодавець визначив інспектування як документальну і фактичну перевірку певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення

винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб [13].

До основних форм контролю можна віднести і ревізію. У науковій літературі ревізію визначено як всеохоплюючий метод фінансового контролю, що є детальним дослідженням фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта на предмет її законності, доцільності, ефективності [14, с. 179; 15, с. 191].

Серед економістів існує точка зору, що ревізія – це форма контролю, що становить систему обов'язкових контрольних дій, спрямованих на документальне та фактичне обстеження здійснених підприємством, установою або організацією господарських операцій та їх наслідків, бухгалтерського обліку та фінансової звітності з метою виявлення незаконних мобілізацій, розподілу та використання фінансових ресурсів, нестачі коштів і матеріальних цінностей, нецільового і неефективного їх використання, встановлення винних у порушенні законодавства посадових і матеріально-відповідальних осіб і спричинених порушеннями фінансових втрат [16, с. 38].

Варто зазначити, що ревізія – це форма державного контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій нафтогазового сектору, дотриманням ними законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб викриття нестач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням.

Відповідно до Методичних рекомендацій зі здійснення державного нагляду за охороною надр на підприємствах нафтогазовидобувного комплексу інспектори проводять оперативні спостереження за експлуатацією газових свердловин не рідше за 1 раз на квартал на наявність результатів аналізів проб конденсату і води із сепаратора по експлуатаційних свердловинах, ведення контролю за корозійною стійкістю внутрішньої поверхні обладнання газових і газоконденсатних родовищ тощо [17].

У Методичних вказівках щодо проведення фізичної інвентаризації та зведення балансу ядерного матеріалу, затверджених Державним комітетом ядерного регулювання України від 6 жовтня 2005 р. № 113, спостереження визначено як збір інформації за допомогою приладів чи візуальних спостережень інспекторів для контролю за переміщенням ядерного матеріалу або інших предметів і виявлення втручання в засоби збереження, роботу обладнання, проб і даних МАГАТЕ [18].

Отже ще однією формою державного контролю можна визнати спостереження, яке передбачає загальне ознайомлення з діяльністю підконтрольного суб'єкта, з метою отримання інформації необхідної для оцінки його стану. Спостереження відносяться до попереджувальних заходів контролю, оскільки за результатами його проведення не застосовуються заходи впливу до підконтрольного суб'єкта.

Не слід ототожнювати поняття «спостереження» й «обстеження». Згідно з Правилами безпеки в газовому господарстві коксохімічних підприємств і виробництв, затвердженими наказом Держгірпромнагляду України від 27 березня 2007 р. № 61, обстеження – комплекс робіт із збирання, оброблювання, систематизації та аналізу даних про технічний стан конструкцій та обладнання, наявних в них дефектів і ушкоджень, оцінки ступеня зношеності [19]. Порядок доступу до єдиної газотранспортної системи України, затверджений постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 19 квітня 2012 р. № 420, встановлює, що контрольний огляд вузла обліку полягає у виконанні комплексу робіт з метою візуального обстеження цілісності ЗВТ (корпусу, скла, кріплення, з'єднання тощо), цілісності встановлених пломб згідно з актом про пломбування та наявності відбитків їх тавр, зняття показників ЗВТ, а також з метою виявлення без використання спеціальних технічних засобів та/або часткового демонтажу будівельних конструкцій або оздоблювальних матеріалів самовільних підключень [20].

Аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що спостереження є формою державного контролю, яке проводиться, як правило, шляхом візуального огляду, інструментальних вимірів та дає можливість одержати загальну характеристику щодо технічного стану нафтогазового устаткування, мереж, з метою визначення відповідності умов їх експлуатації вимогам нормативно-технічних та нормативно-правових актів, відповідності проектної, експлуатаційної, технічної документації тощо.

Деякі вчені відносять до форм контролю огляд. Однак ця думка є суперечливою (і ми її поділяємо), оскільки, наприклад, в Інструкції з організації проведення заходів державного енергетичного нагляду за суб'єктами електроенергетики, суб'єктами відносин у сфері теплопостачання і споживачами електричної енергії та оформлення їх результатів, затвердженій наказом Міністерства палива та енергетики України від 24 грудня 2004 р. передбачено, що огляд – це частина процесу обстеження, яка полягає у візуальній оцінці технічного стану енергетичного устаткування та мереж за допомогою органолептичних методів [21].

Ще однією формою державного контролю у нафтогазовому секторі є експертиза. Згідно з Правилами користування природним газом для юридичних осіб, затвердженими постановою НКРЕ від 13 вересня 2012 р. № 1181, експертиза засобів вимірювальної техніки являє собою комплекс заходів, які здійснюються з метою отримання даних щодо відповідності засобів вимірювальної техніки метрологічним характеристикам та умовам їх монтажу і експлуатації, цілісності пломб, якими опломбовується засіб вимірювальної техніки, та відповідності маркування пломб [22].

7 грудня 2002 р. на 20-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова №20-7 від 07.12.2002 р.) було прийнято Модельний закон про державну експертизу, який регулює відносини, що виникають у зв'язку з призначенням і проведенням експертизи проектів рішень, які приймаються державними органами, незалежно від їх рівня рішення, що готується і приймається, виду експертизи, технології і учасників експертних робіт, встановлює завдання і принципи проведення державної експертизи, визначає повноваження і відповідальність державних органів, експертних організацій і експертів.

Ч. 1 ст. 1 говорить, що державна експертиза – це діяльність уповноважених організацій (експертних організацій) і фізичних осіб (експертів), що здійснюється за державним замовленням на договірній основі і пов'язана з проведенням досліджень, вивченням, оцінкою певного об'єкта (предмета експертизи), а також з підготовкою і оформленням висновків, рекомендацій (експертних висновків, які мають рекомендаційний характер) з предмета експертизи [23]. Як видно, експертний висновок носить рекомендаційний характер.

Ч. 2 ст. 45 Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. зазначає, що проекти на проведення геологорозвідувальних робіт на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення підлягають обов'язковій екологічній експертизі. При цьому, Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР закріплює положення відповідно до якого рекомендаційний характер мають висновки громадської чи іншої екологічної експертизи [24]. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання (ч. 2 ст. 12), реалізація проектів і програм чи діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється (ч. 3 ст. 39). Що дає всі підстави стверджувати, що державна експертиза є основною формою попереджувального контролю.

Ліцензування – форма державного контролю, що полягає у перевірці певних даних на відповідність вимогам, умовам та правилам, що встановлені у нормативно-

правових актах з метою надання підконтрольному суб'єкту ліцензії (дозволу, права) на здійснення певного виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Дану форму державного контролю застосовують лише державні органи, що відповідно до законодавства наділені правом здійснювати ліцензування. Ініціативу проявляє господарюючий суб'єкт, звертаючись до державного органу з відповідними документами для отримання ліцензії – документа встановленого державного зразка для заняття певною діяльністю, що підлягає ліцензуванню. За результатами ліцензування видається документ встановленого державного зразка – ліцензія, яка є підставою для заняття відповідною діяльністю [25, с. 195].

Ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності як транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом; транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами та їх розподіл; постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим та нерегульованим тарифом; зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами [26].

Висновки. Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що досягнення ефективності державного контролю в нафтогазовому секторі можливо лише якщо будуть чітко визначені функції органів контролю, розмежовані їх повноваження, функціонуватиме система координації їх діяльності та будуть встановлені форми і процедури їх взаємодії. На цьому більш детально буде зосереджена увага нами у другому розділі дисертаційного дослідження.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения – важные средства государственной дисциплины : моногр. / Е. В. Шорина. – М. : Знание, 1978. – 265 с.
3. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : моногр. / І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. літ., 2003. – 102 с.
4. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособ. / под ред. А. С. Васильева. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
5. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 р. № 3125-ХІІ. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. - №23. – Ст.243.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. №877-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
7. Порядок проведення перевірки екологічних показників нафтопродуктів, які реалізуються шляхом оптової та роздрібною торгівлі : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 р. № 488 // Офіц. вісн. України. – 2004. - №15. – Ст.1050.
8. Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами : затв. постановою НКРЕ від 19.05.2011 р. № 880 // Офіц. вісн. України. – 2011. - №59. – Ст.2383
9. Головкін О. В. Інспектування як форма державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні / О. В. Головкін // Часопис Київського університету права. – 2011. - №3. – С.233-236.
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – №38. – Ст. 385.
11. Порядок організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства : затв. наказом Міністерства

- охорони навколишнього природного середовища від 10.09.2008 р. №464. // Офіц. вісн. України. – 2009. - №4. – Ст.114.
12. Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР : моногр. / Я. А. Здир. – М. : Юрид. лит., 1960. – 134 с.
13. Порядок проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550 // Офіц. вісн. України. – 2006. - №16. – Ст.1206.
14. Карасева М. В. Финансовое право: общая часть : учеб. / М. В. Карасева. – М. : ЮРИСТЪ, 1999. – 256 с.
15. Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учеб. / Н. Д. Эриашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 606 с.
16. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит : навч. посіб. / П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, В. Т. Александров, О. І. Назарчук. – К. : АВТ, 2004. – 424 с.
17. Методичні рекомендації зі здійснення державного нагляду за охороною надр на підприємствах нафтогазовидобувного комплексу [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України. – Режим доступу : www.dnopr.kiev.ua/index.php/uk/dovidkova-informatsiya/metodichna-dopomoga-inspektoru/958-645.
18. Методичні вказівки щодо проведення фізичної інвентаризації та зведення балансу ядерного матеріалу : затв. Державним комітетом ядерного регулювання України від 06.10.2005 р. № 113. [Електронний ресурс] // Інформаційний портал України. – Режим доступу : <http://www.ua-info.biz/legal/baseft/ua-smwzxe/index.htm>.
19. Правила безпеки в газовому господарстві коксохімічних підприємств і виробництв : затв. наказом Держгірпромнагляду України від 27.03.2007 р. № 61 // Офіц. вісн. України. – 2007. - №32. – Ст. 1323.
20. Порядок доступу до єдиної газотранспортної системи України : затв. постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 19.04.2012 р. № 420 // Офіц. вісн. України. – 2012. - №36. – Ст.1367.
21. Інструкція з організації проведення заходів державного енергетичного нагляду за суб'єктами електроенергетики, суб'єктами відносин у сфері теплопостачання і споживачами електричної енергії та оформлення їх результатів : затв. наказом Міністерства палива та енергетики України від 24.12.2004 р. № 817. // Офіц. вісн. України. – 2005. - №4. – Ст.253.
22. Правила користування природним газом для юридичних осіб : затв. постановою НКРЕ від 13.09.2012 р. № 1181 // Офіц. вісн. України. – 2012. - № 80. – Ст.3230.
23. Модельний закон про державну експертизу від 07.12.2002 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_a02.
24. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 р. №45/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. - №8. – Ст.54.
25. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
26. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. - №36. – Ст.299.

Стаття надійшла до редакції 8.05.2014 р.

D. O. Bakay

REGARDING THE FORM OF STATE CONTROL OIL AND GAS SECTOR UKRAINE

The article is devoted to the consideration of forms of state control in the oil and gas sector of Ukraine as an external manifestation of the contents of the control activities of

national authorities in their specific control actions. They are caused by the powers as are prescribed by the Constitution of Ukraine, laws that determine the order control activity and its legal consequences. Forms of state control in the oil and gas sector is a test, inspection, audit, monitoring, inspection and licensing.

Choosing forms of control occurs within the outlined its powers or expressly provided in the law.

The most common form of state control is a check. They have their own characteristics and variations and effect of this form of control is required a solution that takes a body of state control.

Scheduled inspections conducted by bodies of state control in accordance with the annual plan audits. Unscheduled - based on the appeal (statement, complaint) from citizen, legal person on the realization of low-quality petroleum products.

Inspection is an important form of state control in the oil and gas sector. It is characterized by operational efficiency of the inspector's action, their sufficient powers to quickly and effectively eliminate shortcomings and achieve positive results.

Revision is the form of control over financial and economic activity of enterprises, institutions, organizations in the oil and gas sector of Ukraine, compliance with the legislation on financial issues, reliability of accounting and reporting method of exposing shortages, embezzlement, theft and appropriated funds and property, prevent financial abuse of surveillance which provides a general introduction to the activities of the audited entity to provide information needed to assess his condition.

Observations relating to control measures as the results it did not apply sanctions to the audited entity.

Supervision belongs to preventive control measures because the influence measures are not applied by results of its carrying out to under control subjects.

Keywords: *form of state control; test; inspection; revision; observation; examination; licensing.*

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

С. В. Банах

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються основні загальні принципи реалізації покладених на омбудсмена функцій, незалежно від способу закріплення правового статусу омбудсмена та сфери його компетенції. Розглядаються такі принципи, як незалежність, законність, принцип політичної нейтральності, відкритості та публічності, безперервності його функціонування та деякі інші.

Ключові слова: *права людини, омбудсман, функції омбудсмена, принципи функціонування, принцип незалежності, принцип законності, політична нейтральність, субсидіарність.*

Постановка проблеми. Права людини і громадянина знаходяться в центрі уваги кожної демократичної, правової держави. Для їх захисту створюється відповідна система, котра включає у себе судові та позасудові способи захисту прав і законних інтересів людини. При цьому у демократичних і правових державах особлива увага приділяється розвитку й удосконаленню діяльності саме позасудової системи захисту, до котрої відносяться національні правозахисні інститути.

Інститут омбудсмана також належить до національних інститутів із сприяння та захисту прав людини і став невід'ємним елементом та впливовими учасником системи захисту прав людини. У зв'язку з цим даний інститут повинен відповідати міжнародним стандартам формування діяльності національних правозахисних установ, вироблених і прийнятих на нараді представників національних правозахисних інститутів, котра проходила в 1991 році у Парижі під егідою генеральної асамблеї ООН і котрі отримали назву «Паризьких принципів». В подальшому вони були затверджені резолюцією №1992/54 Комісії з прав людини ООН і резолюцією №48/134 Генеральної Асамблеї ООН [8, с. 369]. Особливий наголос «Паризькі принципи» роблять на незалежності зазначених установ від державної влади, відкритості й транспарентності їхньої діяльності. Про принципи діяльності омбудсманів йдеться й у резолюції 80(1999) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Про роль уповноважених/омбудсманів у захисті прав громадян».

Метою даної роботи є розгляд деяких основних принципів функціонування інституту омбудсмана, котрі визначають найбільш суттєві риси й ознаки його діяльності і на основі котрих здійснюється регламентація правового статусу омбудсмана.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення і розвиток інституту омбудсмана у світі розглядається у багатьох наукових працях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, таких як В. Бойцова, П. Бромхед, В. Еміх, Н. Хаманєва, О. Марцеляк, Н. Наулік та інших. Однак, в даних роботах, на нашу думку, недостатньо приділено уваги розкриттю принципів функціонування омбудсманів як засадових підвалин його діяльності. Представлена робота є спробою заповнити існуючі прогалини у дослідженні деяких принципів функціонування даного інституту з точки зору відповідності їх міжнародним стандартам та європейської практики у галузі захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до міжнародних стандартів, в основі реалізації функцій омбудсмана повинні бути покладені правові, ідеологічні й етичні принципи, які вирізняють даний інститут серед інших подібних інститутів захисту прав громадян. Саме можливість керуватися не лише правовими нормами, а й правовими й моральними принципами та ідеалами справедливості, надає змогу омбудсманові розглядати діяльність державних органів, органів управління та їх посадових осіб не тільки з точки зору відповідності їх закону, а комплексно з урахуванням принципів людяності й доцільності їх дій.

Як відомо, принципи – це засадничі, керівні положення, що визначають найбільш суттєві риси й ознаки діяльності будь-якого органу та основні вимоги, котрі висуваються до його діяльності. Це стосується й принципів функціонування інституту омбудсмана, про що неодноразово зазначалося у юридичній літературі. Наприклад, Н. Наулік визначає принципи як синтезуючі засади, об'єднувальні зв'язки, ідеологічну основу виникнення, становлення і функціонування певних інститутів, у тому числі інституту омбудсмана [7, с. 7].

А. Ю. Спичак, досліджуючи особливості інституту омбудсмана країн Східної Європи, визначає його функціональні принципи як засадничі підвалини юридичного характеру, що охороняються державою і правом, на основі яких здійснюється регламентація правового статусу омбудсмана, а також реалізація його повноважень, і виділяє такі принципи їхньої діяльності, як: незалежність; безперервність функціонування; політична нейтральність; конституційність і законність; повага гідності особистості; відкритість; конфіденційність розслідувань; субсидіарність і неантагоністичне ставлення до підконтрольних органів публічної влади [10, с. 11].

На думку А. Семенової, до принципів діяльності омбудсманів належать:

незалежність, доступність (інформаційна, організаційна), оперативність, законність, справедливість, гласність, взаємодія з іншими державними органами, що забезпечують права і свободи людини і громадянина, відповідність поставлених перед омбудсманом завдань і наданих йому повноважень [9, с. 9].

Н. Наулік пропонує класифікувати принципи діяльності омбудсманів, поділяючи їх на загальні (гуманізму, законності, незалежності, демократизму, рівності) та спеціальні принципи (самостійності, виборності, недоторканності, деполітизованості, несумісності посад, субсидіарності, об'єктивності й неупередженості, обов'язковості співпраці, відкритості і гласності, конфіденційності відомостей щодо особи у справі, професіоналізму) [7, с. 8].

В цілому погоджуючись з наведеними класифікаціями, слід додати до них принципи, котрі властиві не тільки парламентським омбудсманам загальної юрисдикції, а й іншим видам омбудсманів. Слушною з цього приводу є пропозиція Л. Голяк, котра пропонує додати до загальних принципів діяльності омбудсмана спеціальні, що властиві окремим видам спеціалізованих омбудсманів, зокрема, принципи: відносної самостійності; попередження дискримінації, поваги до традицій і звичаїв (наприклад, для омбудсманів із захисту прав національних меншин), рівного поводження (для омбудсманів із рівних можливостей), можливості суміщення посад [3, с. 55-56].

Серед принципів реалізації функцій омбудсмана особливе місце посідає принцип незалежності. Відповідно до нормативно-правових актів, що визначають правовий статус омбудсманів, принцип незалежності полягає в тому, що омбудсман здійснює свої функції у межах своєї компетенції незалежно від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій. Подібні визначення принципу незалежності пропонуються багатьма науковцями. Так, А. Семенова вважає принцип незалежності найважливішим принципом ефективного функціонування омбудсманів і виокремлює три складові незалежності: інституціональну (що гарантується закріпленням у законі незалежності й не підзвітності омбудсманів та віднесення їх до вищих державних посад); функціональну (що гарантується за допомогою законодавчого закріплення недопустимості втручання в їхню діяльність, достатнього фінансового і матеріально-технічного забезпечення, гарантій недоторканності); персональну (що визначається процедурою висування, призначення та звільнення з посади) [9, с. 12-14]. На нашу думку, таке визначення принципу незалежності притаманне для функціонування парламентських омбудсманів загальної та спеціальної компетенції. До інших видів омбудсманів, котрі призначаються у межах окремих органів управління чи організації, дане визначення відповідає частково, оскільки такого виду омбудсмани можуть бути до певної міри залежними від органу, який їх призначає, та, зазвичай, не належати до вищих державних посад.

На думку Ю. Спичак принцип незалежності омбудсмана полягає в тому, що омбудсман під час здійснення своїх функцій підпорядковується лише законові, міжнародним стандартам у сфері прав людини та керується внутрішніми переконаннями [10, с. 8-14].

Принцип незалежності забезпечує можливість законодавчо гарантувати самостійність омбудсмана під час виконання покладених на нього функцій. Законодавство різних країн закріплює низку гарантій незалежності омбудсманів, зокрема, таких як імунітет; заборона займати посади державного службовця та брати участь у представницьких органах; заборона займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності; матеріальні та фінансові гарантії. Це пояснюється тим, що, захищаючи права людини, омбудсман має бути максимально захищений від можливості застосування до нього державного примусу.

Важливість незалежності омбудсмана підкреслює і О. Маркелова, яка, досліджуючи правовий статус регіональних омбудсманів Російської федерації, зазначає, що принцип незалежності й невідпорядкованості омбудсмана закріплено у відповідних законах багатьох суб'єктів Російської Федерації, таких, наприклад, як Республіка Татарстан, Калінінградської, Кемеровської, Пермської, Самарської, Саратовської, Смоленської областей, міста Санкт-Петербургу та інших [6, с. 29].

К. Закоморна також зазначає, що однією з важливих спільних ознак інституту омбудсмана є його незалежність, яка гарантується: заборонаю будь-якому органу втручатися в діяльність омбудсмана; наданням омбудсману свободи в прийнятті рішень у справі; уподібненням правового статусу омбудсмана статусові посадової особи високого рангу; закріпленням юридичної відповідальності кожного за наклеп та образи, що були завдані омбудсману; поширенням на омбудсмана депутатського імунітету та індемнітету; вимогою зберігати несумісність посад; матеріально - постійною та високою заробітною платою і пенсією [5, с. 8].

Для забезпечення незалежності омбудсмана слугує і принцип політичної нейтральності омбудсмана, котрий забороняє йому займатися політичною діяльністю, бути членом політичної партії чи іншого громадського об'єднання, яке має певні політичні цілі. Аполітичність омбудсмана повинна прослідковуватись в усіх його діях і висловлюваннях. Він повинен керуватися виключно ідеєю пріоритету прав людини, а не політичними інтересами. Цю думку підтримують і інші науковці. Так, Е. Маркелова також вважає одним із головних принципів та ознакою правового статусу омбудсмана його деполітизованість, яка дозволяє уникати колізій інтересів омбудсмана під час здійснення ним своїх повноважень та вузько політичних інтересів, і підкреслює, що у більшості законів, що регулюють діяльність омбудсмана, закріплено норми про те, що він не має права займатися політичною діяльністю, бути членом політичної партії чи громадського об'єднання, яке має політичну мету, хоча в деяких законах, наприклад, законах про Уповноваженого з прав людини Волгоградської, Московської областей, Санкт-Петербургу норми, які б обмежували політичну діяльність Уповноваженого, відсутні [6, с. 30-31].

Актуальним для реалізації функцій омбудсмана є принцип конституційності і законності, котрий передбачає, що омбудсман у своїй діяльності керується нормами Конституції та законами держави про права людини, а також відповідними нормами міжнародного права. Сама діяльність також має здійснюватися законними методами і протікати у законних формах. Даний принцип закріплено, переважно, в усіх законодавчих актах про правовий статус омбудсмана не тільки загальної, а й спеціальної компетенції, і не лише на національному, а й на регіональному та муніципальному рівнях. Наприклад, у Законі Московської області від 12.01.2001 р. «Про Уповноваженого з прав людини у Московській області», в Положенні про Уповноваженого (комісара) з прав дитини Іванівської області РФ, в Законі Волгоградської області РФ «Про Уповноваженого з прав дитини у Волгоградській області» від 7.12. 2006 року, в Законі Краснодарського краю «Про Уповноваженого з прав дитини у Краснодарському краї» та в багатьох інших [1, с. 31-49]. Особливе значення принцип законності набуває в сучасний період, коли відбувається реформування правової системи нашої країни.

Принцип поваги до гідності особистості й терпимості є наслідком принципу конституційності й законності, а також посередницької ролі даного інституту між державою та громадянським суспільством, хоча і не закріплений у законодавстві багатьох держав. Про його існування можна судити, ґрунтуючись на аналізі законодавчо закріплених правил, які забезпечують доступність захисту, що надає омбудсман, а також обов'язок омбудсмана давати відповідь на кожне надіслане йому

звернення [2, с. 8-10]. На нашу думку, зазначений принци сприяє забезпеченню довіри до даного інституту, покращенню соціально-політичного клімату у суспільстві.

До принципів реалізації функцій омбудсмана належить також принцип безперервності його функціонування. Цей принцип передбачає, що навіть запровадження у країні надзвичайного чи воєнного стану не припиняє й не призупиняє діяльності омбудсмана та не обмежує його компетенції. Він також означає, що вплив повноважень законодавчого органу, який призначив омбудсмана, а також його розпуск не тягнуть за собою припинення повноважень омбудсмана.

Принцип відкритості та публічності омбудсмана полягає в тому, що омбудсман публікує для широкої громадськості результати своєї діяльності (щорічні та спеціальні доповіді), свої рекомендації, а також результати їх розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Цей принцип є необхідним для гарантування довіри суспільства, стимулювання активності громадян, коли порушені їхні права, залучення засобів масової інформації не лише для розповсюдження інформації, а й для допомоги у процесі перевірки. Хоча нормативні рішення в різних країнах є неоднаковими (в деяких країнах результати діяльності омбудсмана обов'язково публікуються у засобах масової інформації, а в інших – це дається на розсуд інституту), практика свідчить про те, що переважно цей підхід застосовують у випадку, коли адміністрація відмовляється сприйняти направлені омбудсманом рекомендації. У таких випадках засоби масової інформації використовують як можливість тиску на порушників. Зазначений принцип, на нашу думку, співвідноситься із принципом демократизму, котрий передбачає широке залучення громадськості до обговорень проблемних питань у сфері захисту прав людини.

Іншим не менш важливим принципом реалізації функцій омбудсмана є принцип субсидіарності, котрий полягає в тому, що діяльність різних омбудсманів не підмінює і не відмінює діяльність інших правозахисних інститутів. Одним із його наслідків є принцип неантагоністичних відносин омбудсмана з державними органами у формі надання органам чи особам публічної влади можливості добровільно виправити допущені порушення прав і свобод індивіда. Лише у випадку, якщо відповідні заходи не приймаються, омбудсман повинен активізувати вплив [9, с. 9-17]. Принцип субсидіарності, на нашу думку, включає у себе також взаємний цільовий вплив один на одного омбудсмана й інших правозахисних механізмів з метою підвищення ефективності виконання покладених на них функцій, взаємодопомогу і взаємний контроль, співробітництво у вирішенні правових, соціальних, економічних та інших проблем тощо.

Принцип вільного доступу до інформації, як правило, врегульований на законодавчому рівні й передбачає право мати доступ до будь-якої інформації, відвідувати установи тощо. Ефективне проведення розслідувань омбудсманів багато в чому залежить саме від права на доступ до інформації.

Принцип звітності може бути втілений у різні форми: щорічні звіти та доповіді про діяльність інституту, спеціальні доповіді, узагальнені інформації тощо.

Окрім зазначених, при здійсненні своїх функцій омбудсман керується й іншими не менш важливими принципами. На нашу думку, до таких принципів цілком можна віднести і принципи, вироблені європейським омбудсманом для посадових осіб Європейського Союзу, котрих вони повинні дотримуватися у своїй діяльності. При їх виробленні, за словами Н. Діамандураса, бралися до уваги найкращі практики в країнах-членах ЄС і результати консультацій з європейською мережею омбудсманів. До зазначених принципів належать:

- прихильність ідеям Європейського Союзу – посадові особи повинні приймати рішення й давати рекомендації тільки виходячи з інтересів ЄС та його громадян та прагнути відповідати найвищим професійним стандартам;

- чесність – посадові особи повинні керуватися загальноприйнятими правилами поведінки й поводити себе таким чином, ніби знаходяться під ретельним громадським наглядом, не повинні пов'язувати себе будь-якими фінансовим чи іншими зобов'язаннями, котрі можуть вплинути на виконання ними своїх функцій;

- об'єктивність – повинні бути неупередженими, не допускати дискримінацію, керуватися доказами і готовими вислухати різні думки, визнавати й виправляти помилки;

- повага до інших – повинні з повагою ставитися один до одного та до громадян, бути ввічливими, готовими до співробітництва та допомоги.

- прозорість – повинні вести належний облік своєї діяльності та вітати громадський контроль і перевірку їхніх дій [4, с. 1].

Висновки. Таким чином, усі перелічені і та інші принципи реалізації функцій омбудсмана можна назвати взаємопов'язаними, оскільки вони можуть діяти лише у взаємодії один з одним. Їх можна вважати загальними для всіх омбудсманів незалежно від способу призначення і функціональних обов'язків. Дотримання зазначених принципів має велике теоретичне й практичне значення для функціонування інституту омбудсмана і сприяють результативності й ефективності його діяльності у сфері забезпечення та захисту прав людини і громадянина та, у кінцевому результаті, побудові демократичної правової держави і громадянського суспільства.

Список використаної літератури

1. Бардиер Г. Л. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: учеб. пособ. / Г. Л. Бардиер, Е. Л. Бестужев, И. Ф. Вершинина; под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб. : Норма, 2003. - 311 с.
2. Вершинина И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. ... канд. юр. наук, спец. 12.00.02. «Конституционное право, муниципальное право» / Ирина Федоровна Вершинина; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2009. – 25 с.
3. Голяк Л. В. Институт специализованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності : моногр. / Л. В. Голяк. – Львів : ЗУКЦ, 2011. – 304 с.
4. Диамандурос Н. Пять принципов государственной службы [Электронный ресурс] / Н. Диамандурос. - Режим доступа : www.ombudsman.europa.eu
5. Закоморна К. О. Институт омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Катерина Олександрівна Закоморна; Університет внутрішніх справ МВС України. – Харків, 2000. – 19 с.
6. Маркелова Е. Г. Анализ нормативных актов в сфере правового регулирования института Уполномоченного по права человека в субъектах Российской Федерации / Е. Г. Маркелова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт : сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. - С. 29-57.
7. Наулік Н. С. Институт омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Наталія Степанівна Наулік; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.. - К., 2007. - 19 с.
8. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы] Приложение к

резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993 г. [Електронний ресурс] / сайт Організації Об'єднаних націй. - Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/convents/paris.htm>.

9. Семенова А. Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Анастасия Юрьевна Семенова; Тюменский государственный университет. – Тюмень, 2006. – 27 с.

10. Спичак Ю. Г. Институт омбудсмана в государствах Восточной Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Юлия Георгиевна Спичак; Российский университет дружбы народов. – М., 2006. – 24 с.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2014 р.

S. V. Banakh

PRINCIPLES OF REALIZATION OF THE OMBUDSMAN FUNCTIONS IN FOREIGN COUNTRIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

Aim and vision is: to provide an independent, high quality complaint handling service that rights individual wrongs, drives improvements in public service and informs public policy. Independence: In the exercise of her/his duties, an ombudsman is independent in structure and function. Ombudsmen are open, honest and straightforward in all our dealings, and use time, money and resources effectively: he are consistent and transparent in our actions and decisions; he take responsibility for our actions and hold ourselves accountable for all that we do; he treat people fairly.

Ombudsman Principles: Neutrality and Impartiality: An ombudsman is a designated neutral and does not take the side of any party in a conflict. An ombudsman does not make decisions, create or change policies or mandate actions. An ombudsman reviews each situation objectively and treats all parties equally. Confidentiality: An ombudsman does not keep records for any party. She/he does not disclose information about individual cases or visits from employees without permission from the employee and cannot be compelled to testify about concerns brought to her/his attention. (The only exceptions, at the sole discretion of an ombudsman, are when there is imminent threat of serious harm.) Informality: An ombudsman, as an informal resource, does not participate in any formal adjudicative or administrative procedure relating to concerns brought to his/her attention.

Keywords: human rights, Ombudsman, function ombudsman, Ombudsman Principles, neutrality and impartiality, confidentiality, informality.

УДК 341.174 (045)

І. О. Гоша

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

У статті розглядаються питання впливу глобалізації на розвиток конституційного права у контексті забезпечення європейських правових стандартів у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Доведено, що сучасний розвиток України цілком відбувається в дусі глобалізаційних процесів, одним з наслідків яких є співпраця з Європейським Союзом, яка в свою чергу, вимагає в якості беззаперечної умови проведення робіт по гармонізації законодавства.

Стверджується, що гармонізація та уніфікація виступають основними виявами та інструментами прояву глобалізаційних процесів у праві. На думку автора, у цьому йдеться про відповідну тенденцію, що проявляється на всіх рівнях сучасного права. Глобалізація при цьому уявляється як складне багатоманітне явище, яке має характер тенденції, що завдає впливу на різні сторони людської діяльності. Розпочавшись в економічній сфері, глобалізація далася взнаки і в сфері права, поступово розширюючи свою дію з приватноправової сфери на публічно-правову.

Зроблено висновок про те, що наслідками або результатами гармонізації є приведення правових систем у відповідність одна одній, відсутність суперечностей між нормами правових систем, а отже, належний рівень функціонування правових систем з огляду на внесені зміни в ході гармонізації.

Ключові слова: глобалізація, конституційне право, Європейський Союз, європейські правові стандарти, гармонізація, імплементация.

Постановка проблеми. Процес глобалізації, що вперше яскраво проявився в кінці XIX століття в економіці, одразу дався взнаки і в сфері права. Особливо активно глобалізація в праві проявилась після II Світової війни, коли було створено глобальні (ООН) та локальні (ЄС) міжнародні організації. Співпраця в такого роду організаціях потребувала вироблення та сприйняття національними правовими системами, спочатку загальних стандартів права, а потім – більш детального регулювання відповідних областей співпраці. Таким чином стали затребувані організаційні та нормативні механізми, які б приводили національні правові системи до певного єдиного стандарту, який би дозволяв та полегшував співпрацю в межах таких організацій.

Глобалізація, як макро-масштабний, багатоплановий і внутрішньо суперечливий процес наростання загального в світових системах: економічній, політичній, соціальній та правовій, багато в чому ініціювала кардинальні зміни, що відбуваються сьогодні у світовій спільноті, визначила параметри і перспективи її подальшого розвитку. Вона призвела до того, що жодна держава сьогодні не в змозі існувати без активної і цілеспрямованої взаємодії з іншими правовими системами різних рівнів. Більш того, від того наскільки ефективно організовано таку взаємодію, наскільки послідовно держава поєднує у своїй діяльності врахування національних та інтернаціональних інтересів, залежить її розвиток та процвітання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти впливу глобалізації на конституційне право сучасних держав містяться в працях таких дослідників, як С. Авак'ян, М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Бисага, Ю. Волошин, А. Георгіца, Ж. - П. Жаке, А. Колодій, І. Кравець, Ж. Марку, Х. Приходько, М. Савчин, А. Соколов, П. Стецюк, О. Фрицький, В. Чіркін, Р. Снгібарян, А. Шайо, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.

Віддаючи належне проведеним дослідженням і беззаперечному внеску авторів у розробку даного напрямку, необхідно відзначити відсутність комплексних робіт у галузі конституційного права, присвячених впливу процесів глобалізації на конституційне право саме у контексті забезпечення європейських правових стандартів. Крім того, слід констатувати відсутність у вітчизняній науці конституційного права компаративно-правового переосмислення категорії «глобалізація конституційного права» з позицій аналізу євроінтеграційних процесів та відносин ЄС з державами, що не є членами цього об'єднання та співпрацюють з ним на підставі угод про асоціацію, включаючи створення зони вільної торгівлі.

Виклад основного матеріалу. Євроінтеграційні прагнення України актуалізували проблему пов'язану з впливом різних правових рівнів сучасного права, а також взаємним впливом національних правових систем. Не меншої актуальності даний

аспект проблематики набуває в контексті демократичної трансформації в Україні в ході якої відбуваються різного роду запозичення в національну правову систему. Причому нерідко вони мають некритичний, безапеляційний характер.

Дана тематика знайшла відображення в різного роду дослідженнях українських вчених: М. Баймуратова, М. Буроменського, Ю. Волошина, О. Зайчука, Н. Оніщенко та інших. Зокрема з'явився ряд монографічних досліджень які досліджують інтеграційні процеси [1, с. 10]. Однак конституційно-правовий аспект даної проблематики окремою темою дослідження не виступав.

Кінець XX - початок XXI ст. відзначився масштабними конституційними перетвореннями, що відбили всю глибину, суперечливість геополітичних змін сучасного світу і його окремих держав. У тому числі це знаходить своє відображення в зародженні нової правової філософії сучасної епохи, нової конституційної ідеології і, відповідно, в розробці принципово нових підходів до розуміння і обґрунтування цінностей сучасного конституціоналізму, в умовах глобального світу.

Всеосяжний, універсальний характер процесів глобалізації пов'язаний з їх оцінкою крізь призму поширення в планетарному масштабі на всі сфери соціальної дійсності, включаючи правову.

Глобалізація в праві відображає, перш за все, якісні характеристики інтернаціоналізації, інтервенції (в тому числі взаємної) провідних правових систем, сучасності і на цій основі - наростання загального в нормативно-правовому житті сучасної цивілізації. Особливо важливо, що такого роду процеси є відображенням тенденцій юридизації, посилення правового нормування основних сфер соціальної дійсності в умовах переходу сучасної цивілізації до плюралістичної демократії, утвердження у всесвітньому масштабі цінностей індустріального суспільства, поступового «вростання» національних правових систем в єдину всесвітню правову систему, з одного боку, і виникнення в XXI ст. нових глобальних загроз людству у вигляді міжнародного тероризму, природних і техногенних катастроф, екологічної та енергетичної криз і т.д. - з іншого. Процеси глобалізації в праві об'єктивно потребують, конституційної оцінки на рівні національних державно-правових систем, хоча в той же час не можна не враховувати, що вони природним чином - не тільки в силу глобальних наслідків, але і за самою своєю природою - виходять далеко за межі власне національних конституційно-правових систем.

Основу глобальної юридизації суспільних відносин в сучасних демократичних державах становлять, насамперед, процеси правового удосконалення та модернізації. Вони можуть бути представлені в різних аспектах: а) інституціональному, правотворчому, що полягає в зближенні правових систем сучасності; б) реалізації права, де особливий інтерес викликає формування наднаціональних юрисдикційних органів; в) в аспекті утвердження нової правової ідеології, нового типу правосвідомості та правової культури, що виражається, зокрема, в уніфікації правових цінностей, зближенні та гармонізації фундаментальних характеристик національних правових культур та ін.

Важливе значення в цьому відношенні має з'ясування ціннісних критеріїв та орієнтирів, що лежать в основі правової глобалізації і, відповідно, правового прогресу демократичних держав, маючи на увазі визнання в якості свого роду аксіоми конвергенції та взаємодії правових систем, що ці процеси мають розвиватися в напрямі юридизації свободи, обмеження публічної влади, власності як основоположних компонентів сучасних соціо-правових та економічних систем.

При всьому тому, що кожна епоха неминує вносить свої корективи в систему цінностей, на які вона орієнтується, представляється, що аксіологічною та - багато в чому - праксеологічною основою глобалізації в праві є загальне визнання

універсальних конституційних цінностей сучасної демократії як спільного надбання людської цивілізації. У їхньому ряду - цінності свободи і прав людини, соціальної справедливості і рівності всіх перед законом, правової соціальної держави, поділу влади, політичного, ідеологічного та економічного плюралізму та ін.

Для сучасної правової дійсності, з точки зору тенденцій глобалізації її розвитку, принципове значення має питання про ієрархічні зв'язки і залежності у системному ряду відповідних конституційних цінностей, про ціннісні пріоритети в рамках процесів правової глобалізації та взаємодії правових систем. У наші дні актуальним є, зокрема, питання про те, чи є пріоритетами у взаємодії правових систем права людини або ж в основу таких пріоритетів повинні бути покладені цінності безпеки?

Ще недавно основою інтернаціоналізації, зближення правових систем, в тому числі в напрямку формування єдиного правового простору в Європі, беззастережно визнавалися права людини. Завдяки іманентно властивій їм ціннісно-інтегративної функції права людини набули наднаціонального, інтернаціонального характеру. Їх визнання на міжнародному рівні та закріплення в нормах міжнародного права лише посилює загальність і обов'язковість закладених в них вимог в масштабах усього світового співтовариства. З моменту міжнародно-правового визнання прав людини як загальної категорії, вони набули нової, додаткової якості: вони стали міжнародними правами людини, отримали чітко виражені нормативно-правові якості міжнародно-правового характеру, що сприяло, у свою чергу, формуванню міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права і дозволило ретранслювати національний ціннісно-правовий потенціал в загальносвітовому масштабі.

Принципово інша ситуація склалася на межі XX-XXI ст. На зміну інтернаціоналізації на основі демократичних цінностей приходить тенденція глобалізації на основі критеріїв (принципів) безпеки особи, суспільства, держави.

Однак чи можна розглядати самі по собі цінності безпеки в якості універсальних основ правового прогресу, інтеграції соціокультурних систем сучасності? Позитивна відповідь на це питання видається, щонайменше, спірною, так само як настільки ж помилково було б «оголошувати тільки права і свободи індивіда вищою цінністю, існуючою в суспільстві» [2, с. 13]. У сучасному світі головним є пошук балансу між цінностями публічного характеру, з одного боку, і особистими, приватними цінностями - з іншого. У формалізованому, нормативно-правовому вираженні це проблема співвідношення суверенної державної влади та свободи, яка прямо або побічно пронизує всю систему конституційного регулювання, «присутня» у кожному конституційному інституті, кожній нормі і статті конституції. У цьому сенсі знаходження балансу влади і свободи становить головний зміст теорії і практики сучасного конституціоналізму [3, с. 55].

Вже тому досить гострою є проблема конкуренції конституційних цінностей, що лежать в основі сучасних процесів глобалізації, правового прогресу та взаємодії правових систем. Зокрема, ігнорування багато культурної природи сучасних правових систем, їх національних особливостей може привести в такого роду процесах до політичної, ідеологічної, правової експансії, що спричиняє масу проблем пов'язаних зі взаємодією правових систем.

Одним словом, глобалізація безпосередньо впливає на конституційні системи сучасних держав, зумовлює нові ціннісні критерії їх розвитку, модернізації та захисту.

В останнє десятиліття в самих різних областях наук відзначається посилення уваги до проблем, що мають глобальний характер. Це наслідок того, що хід історії все більше висуває на перший план проблеми саме такого роду. Однією з глобальних проблем, мають юридичну природу, є проблема взаємодії права різних рівнів.

Глобалізація торкнулася і сучасної України. Якщо в соціалістичні часи сприймалася в основному теорія, а конкретний нормативно-правовий матеріал найчастіше не запозичувався або запозичувався дуже фрагментарно, то суть нинішнього періоду модернізації права в Україні в раціональній рецепції західного правового досвіду. При цьому рецепція Україною західного правового досвіду здійснюється в умовах «глобалізації», тобто поступового перетворення світового простору в єдину зону, де безперешкодно переміщаються капітали, товари, послуги, вільно поширюються ідеї і пересуваються їхні носії [4, с. 84].

Одним з основних наслідків глобалізації стала криза націй-держав, що домінували у світі з моменту закінчення в 1648 році 30-річної війни [5, с. 137]. Державні кордони на початку XXI століття стали прозорими. Виділилися суб'єкти, що вільно переміщаються по всьому світу, своєю активністю охоплюють майже всі його куточки: транснаціональні корпорації, міжнародні банки, страхові компанії, міжнародні організації, у тому числі неурядові, мережеві структури у вигляді культурних, спортивних співтовариств, екологічних рухів та ін. Саме ці суб'єкти задавали темп життя всього світу, стали визначати напрямки його розвитку. На сьогодні темп життя України і напрямок її розвитку, як, втім, і інших держав, стали визначатися «глобальним світом».

Фактором глобалізації стала діяльність міжнародних публічних організацій. «Міжнародні політичні та політико-економічні структури розмивають залишки національного суверенітету. ... Національні та міжнародні бюрократи керують державами-членами Європейського Союзу приблизно в рівній мірі - зсередини і ззовні, причому чиновники все більше прибирають до рук принципів для будь-якого суспільства питання - від оборони і фінансів до індустріальної та податкової політики» [6, с. 12-13].

Таким чином, в Україні немає вибору, якщо вона бажає інтегруватись у сучасний глобальний світ, вона повинна буде допустити на свою територію його суб'єктів. Це автоматично тягне за собою встановлення сприятливого для них правового режиму діяльності. Іншими словами, глобалізація в якості принципу культурного, правового, технологічного, фінансово-економічного розвитку різних держав стверджує уніфікацію та гармонізацію, причому не тільки форм економічної активності, систем освіти, способів менеджменту, наукових знань, навіть споживчої культури, але і права, а також державних і політичних інститутів різних держав. Україна на початку XXI століття стала частиною світу що стрімко уніфікується та гармонізується в правовому відношенні.

У той же час уніфікація та гармонізація культурних зразків, яку з собою принесла глобалізація, аж ніяк не означає того, що простір який формується в результаті її дії знаходить правову, економічну, культурну та іншу однорідність. Світ уніфікується та гармонізується, підлаштовуючись під певні зразки, а останні створюються тими державами, які прийнято називати «передовими» - в першу чергу державами Західної Європи та Північної Америки. Саме вони проєктують і втілюють в дійсність «майбутнє» для решти світу, творячи технології, задаючи стандарти політичного життя, правових норм та інше.

Тому відносною однорідністю права володіють лише розвинені держави. Мрія про єдине право з'явилася в Європі ще на початку XX століття. Однак реальна правова уніфікація та гармонізація розгорнулася тільки в кінці цього століття і охопила лише західні держави [7, с. 9]. Ці держави спрямувалися до повної уніфікації свого права, що забезпечує свободу пересування робочої сили і капіталу, культурних досягнень і товарів тощо. Доступ представників інших держав у це правовий простір був з самого початку обмежений. Були поставлені різного роду правові фільтри у вигляді торгових

обмежень, спеціального еміграційного законодавства, визнання тільки своїх освітніх і професійних стандартів і т. д.

Для держав, не прийнятих західним співтовариством в число розвинених, в тому числі і для України, уніфікація та гармонізація державно-правових інститутів у відповідності з західними стандартами не може поки що набути загальних масштабів. Неможливо впровадити західні стандарти соціальної забезпеченості, стандарти господарювання, екологічні стандарти, західні трудові права і так далі. Уніфікація та гармонізація права держав, не повністю інтегрованих в західний світ, знаходить вираження в таких формах.

Уніфікується та гармонізується правова теорія. Забезпечується це через систему підготовки кадрів. Західні юристи нерідко беруть участь в якості експертів та розробників при підготовці нормативно-правових актів в інших державах, втягуючи їх в коло західного впливу. В Україні відбувається запозичення західної державно-правової теорії. Радянська правова теорія, що домінувала до початку 90-х років XX століття, в даний момент піддається жорсткій критиці. Багато теорій, що визначають вітчизняну науку в даний момент, як правило, запозичені. До них відносяться: теорія правової і соціальної держави, поділу влади, вчення про права і свободи людини і громадянина тощо. Передача західної правової доктрини означає передачу свого роду «мови» юриспруденції.

Гармонізуються та уніфікуються окремі сфери правового регулювання. Перш за все, це досягається прямими запозиченнями нормативних приписів з чужого права. Як це було, наприклад, при підготовці Конституції Індії 1949 року, де розділ «Основні права» був складений за прикладом Конституції США, парламентська форма запозичена у Великобританії, ідея керівних принципів взята з конституції Ірландії, інститут надзвичайного стану - з веймарської конституції Німеччини. Крім того, в індійській конституції використаний досвід конституційного правосуддя багатьох держав, в неї включені положення британського закону про управління Індією 1935 року [8, с. 72-75]. В українському праві також інтенсивно розвивається запозичення західних зразків. Наприклад, Конституція 1996 року в частині, що стосується прав людини і громадянина, моделювалася за зразком Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод та Пактів 1966 року. Більш того, збереження своєрідності України в цій сфері правового регулювання унеможливило б її функціонування в Раді Європи, а значить, в якійсь мірі перешкоджало б включенню в глобальний світ. Варто відзначити, що найбільші зміни під впливом західного права в Україні зазнає, перш за все: а) конституційне право; б) гарантії для права власності; в) зобов'язальне право; г) регулювання приватизації; д) правила майнової відповідальності; е) права і свободи людини і громадянина; ж) пенітенціарне законодавство і деякі інші сфери правового регулювання.

Суб'єкти глобального світу ініціюють будівництво на території держав, що не приймають участь в процесах гармонізації, особливих правових просторів, сприятливих для діяльності цих суб'єктів. В якості просторів, що мають особливий правовий режим, що забезпечує включення їх у світову економіку і культуру, зазвичай називають такі зони: торговельні (митні, вільні порти, транзитні, зовнішньоторговельні та ін.), виробничі з функціями імпортозаміщення або експорту (спеціальні зони, промислові парки, офшорні підприємства або зони і т.д.), технополіси і технопарки, а також зони обслуговування (офшорні-фінансового, банківського, інформаційного, туристського, страхового) [9, с. 116]. Але особливі «правові простори» можуть виділятися і «віртуально» у вигляді встановлення спеціального режиму для діяльності суб'єктів глобального світу на території держави.

Розвинений світ формує глобальне право, яке визначає загальні умови функціонування глобального світу. Природно, що суб'єкти, які найкращим чином адаптувалися до умов життя в цьому світі, виграють від впровадження «глобальних» правил устрою «глобального» світу. Якщо ще в XIX столітті в теорії і в державній практиці тріумфувала точка зору, згідно з якою національне має пріоритетом над міжнародним і суверенітет держави не повинен обмежуватися, то на початку XXI століття фактично утвердився принцип примату міжнародного права над національним. Міжнародне право перетворилося в інструмент уніфікації та гармонізації національних правових систем. Можна сказати, що сучасне міжнародне право виконує роль *jus gentium* для основних центрів впливу, що формуються в наш час [10, с. 108-110]. Це «мова спілкування» між розвиненими державами та рештою світу.

Отже, глобалізація є викликом для традиційних атрибутів суверенітету України та її державно-правової системи. Коли на початку 90-х років XX століття припинив існувати біполярний світ, розділений на капіталістичний і соціалістичний табір, Україна опинилася перед вибором: інтегруватися з глобальним світом або опинитися в становищі держави-парії, приреченої на замкнутість у власних кордонах.

На сьогодні очевидним фактом є те, що глобалізація несе в собі масштабні перетворення, в тому числі і в правовому середовищі. При цьому істотно змінюються місце і роль міжнародного, наднаціонального (ЄС) та національного права в глобальному праві. Одночасним з інтернаціоналізацією права і розширенням масштабів і сфер дії принципів і норм міжнародного та наднаціонального права стають все більш розмитими відмінності традиційних національних правових систем. Важливим джерелом права є прецедент в романо-германській правовій сім'ї. Разом з тим права людини як вища цінність давно вже утвердилися в якості об'єкта наднаціональної захисту, кращий приклад тому – діяльність Ради Європи [11, с. 29], та переведення Хартії 2000 року в розряд установчого права ЄС, згідно Лісабонської угоди 2007 року.

Однак не можна забувати, що сьогоденний світ робить можливим появу все більших за своєю значимістю глобальних проблем сучасності. Людство вже порівняно давно перейшло на такий рівень знань біології людини, що удосконалення людини, як механічними (технічними), так і природними (органічними) способами (євгеніка) також ставлять перед світовим і національним правом цілком нові завдання по виробленню не тільки ціннісно-системних підходів, але і законодавчо оформлених відносин щодо цих проблем.

Слід зазначити, що під впливом глобалізації принципи і норми міжнародного права, сформовані на основі «загальнолюдських цінностей» починають грати все більшу роль в процесах, що відбуваються в національних правових системах. У цьому зв'язку серйозним змінам і деформаціям піддаються і самі функції держави і права. Стрімкими темпами йде інтернаціоналізація права і неухильно зростає наукова значимість досліджень, що характеризують процеси правової глобалізації в їх динаміці, з урахуванням їх відмінностей, різних напрямків, в різноманітності їх форм і способів здійснення.

Аналізуючи юридичну природу світових глобалізаційних процесів не можна не помітити, що на сьогоденний день норми міжнародного права мають обов'язкову юридичну силу для держав тільки при наявності згоди самих держав, незважаючи на те, що формально і існують прецеденти коли норми міжнародного права поширювалися на інші держави без їх формальної згоди. З іншого боку така «згода» неможлива без певної корекції національного права. Однак не викликає сумніву, що процеси правової глобалізації це не тільки взаємини права міжнародного та національного, це ще і взаємини різних національних правових систем. Це повинно враховуватися при розгляді процесів правової глобалізації з позиції їх впливу на норми міжнародного і

національного права. При цьому, під міжнародним правом слід розуміти відображення міжнародних відносин в особливій, специфічній формі правових актів - договорів і угод, кодексів і статутів, резолюції та рішень міжнародних організацій.

Як справедливо зазначають дослідники даної проблеми, прикметною рисою останніх десятиліть є зміна співвідношення між національним та наднаціональним і міжнародним правом. У XVIII-XIX ст. міжнародно-правові норми, якщо і брали участь в регулюванні частини міждержавних відносин то робили це в повній залежності від розсуду суверенів влади. До середини XX століття йшов активний процес зближення норм цих правових рівнів одночасно з яким отримала розвиток концепція розширення сфер регулювання міжнародного права при зміцненні і розвитку його самостійних інститутів. А з середини XX в. спостерігаються загальні глобальні тенденції визнання пріоритету-захисту міжнародних та наднаціональних норм як універсального способу вирішення проблем міждержавного спілкування, захисту суверенних прав держав, забезпечення реалізації загальноновизнаних прав і свобод особи. Остання третина XX в. і початок XXI ст. характеризуються тенденцією посиленого взаємопроникнення різних правових норм. З однієї сторони, в міжнародному праві і особливо в правових системах міждержавних об'єднань зростає питома вага норм, що запозичились з національного права. З іншого боку, в системах національного права все більшою стає питома вага схвалених міжнародних норм такого роду [12, с. 167].

Розглядаючи проблему систематизації різних складових світових глобалізаційних процесів у підсумку проведених роздумів можна вказати на те, що, на наш погляд, правова глобалізація як чинник впливу на національне конституційне право включає в себе правову інтеграцію, правову інтернаціоналізацію і правову імплементацію.

Висновок. На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що гармонізація та уніфікація виступають основними виявами та інструментами прояву глобалізаційних процесів у праві. Можна вести мову про відповідну тенденцію, що проявляється на всіх рівнях сучасного права.

Глобалізація при цьому уявляється як складне багатоманітне явище, яке має характер тенденції, що завдає впливу на різні сторони людської діяльності. Розпочавшись в економічній сфері глобалізація далася взнаки і в сфері права, поступово розширюючи свою дію з приватноправової сфери на публічно правову.

При цьому додатковим поштовхом, який до певної міри підсилив ефект глобалізації, особливо в публічно-правовій сфері, стало заснування глобальних та локальних міжнародних організацій, та поява стандартів у праві – спочатку на рівні принципів, а потім і окремих норм.

Список використаної літератури

1. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції : теоретико-методологічні аспекти / Ю. О. Волошин. – К. : Логос, 2010. – 428 с.
2. Конституция и законодательство : по матер. междунар. науч.-практ. конф. - М., 2003. – 400 с.
3. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – М. : Юстицинформ, 2005. – 592 с.
4. Володин А. Г. Глобализация: истоки, тенденции, перспективы / А. Г. Володин, П. К. Широков // Полис. – 1999. – № 5. – С. 54-58.
5. Перегудов С. В. Новейшие тенденции в изучении отношений гражданского общества и государства / С. В. Перегудов // Полис. – 1998. – № 1. – С. 80-86.
6. Молчанов М. Л. Дискуссионные аспекты проблемы «национальный интерес» / М. Л. Молчанов // Полис. – 2000. – № 1. – С. 130-138.

7. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права / К. Цвайгерт, Х. Кетц. – М. : Международные отношения, 1998. — Т. I. - Основы 480 с.
8. Басу Д. Основы конституционного права Индии / Д. Басу. - М. : Прогресс, 1986. – 664 с.
9. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М., 1999. – 372 с.
10. Феоктистов Г. Г. Империя как тип структурного деления мира (Опыт классификации) / Г. Г. Феоктистов // Общественные науки и современность. – 2000. – № 2. – С. 108-110.
11. Арутюнян Г. Г. Правовая глобализация и некоторые тенденции развития / Г. Г. Арутюнян // Глобализация, государство, право, XXI век. Московский юридический форум : по матер. выступл. – М., 2004. – С. 29-31.
12. Тихомиров Ю. А. Интернационализация национального права / Ю. А. Тихомиров // Глобализация, государство, право, XXI век. Московский юридический форум : по матер. выступл. - М., 2004. – С. 167-170.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2014 р.

I. O. Hosh

IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL LAW IN THE CONTEXT OF ENSURING THE EUROPEAN LEGAL STANDARDS

The article examines the impact of globalization on the development of constitutional law in the context of ensuring the European legal standards in the modern conditions of European interstate integration.

It is proved that the development of modern Ukraine is entirely in the spirit of globalization, one consequence of which is collaboration with the European Union, which in turn requires unquestioning conditions as the work on harmonization of legislation.

Exploring the nature of the processes of interaction of legal systems suggests that the legal system detects the quality of adaptive systems, that are capable of changing the parameters of its operation, until the changes in the structure, in order to maintain the capacity of its operation and attained an adequate level of functioning.

The harmonization and unification are the main manifestations of tools and manifestation of globalization processes in law. According to the author, this refers to the corresponding trend that manifest at all levels of modern law. Globalization is thus presented as a complex diverse phenomenon, which has the character of trends that has an impact on various aspects of human activity. Beginning in the economic sphere, globalization was given appears in the field of law, gradually expanding its effect from private law to public law.

An additional push that to some extent increased the effects of globalization, especially in the public law sphere, was the establishment of local and global international organizations, and the emergence of standards in the law - first at the level of principles, and then separate rules.

It is concluded that the effects or results of harmonization is to bring the legal system into line with each other, no inconsistencies between the rules of law, and therefore, adequate functioning of legal systems in view of the changes in the harmonization.

Keywords: globalization, constitutional law, European Union, European legal standards, harmonization, implementation.

УДК 342.9

Н. Л. Губерская

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

Раскрыто содержание понятия «административная процедура». Дан анализ структуры административной процедуры, выделены и охарактеризованы её основные элементы.

Ключевые слова: административная процедура, стадии административной процедуры, этапы административной процедуры, административно-процедурная деятельность.

Постановка проблемы. Процесс модернизации административного права на современном этапе его развития обуславливает необходимость качественного усовершенствования основоположных положений, сущностных характеристик административно-процедурной деятельности, что, в свою очередь, предполагает последовательный пересмотр содержания и значения административных процедур, определение их структуры, специфики отдельных элементов.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросам, связанным с изучением административных процедур, в современной административно-правовой науке были посвящены работы таких учёных, как В. Аверьянов, С. Агафонов, Д. Бахрах, А. Волков, Н. Галицина, С. Гусаров, Е. Дегтярёва, Э. Демский, Ю. Дмитриев, В. Зюзин, Ю. Козлов, О. Кузьменко, И. Лазарев, О. Лагода, Ю. Мельников, В. Ратников, Ю. Старилов, Е. Талапина, В. Тимошук, Ю. Тихомиров и др. Однако следует отметить, что на сегодняшний момент в административном праве не существует единого подхода к определению и выделению структурных элементов административных процедур, что существенно затрудняет содержательную характеристику данного понятия. Детальное изучение настоящего вопроса позволит более четко уяснить правовую природу исследуемого понятия и определить основные направления использования данной категории в управленческой деятельности и административно-правовой науке.

Целью данной статьи является анализ структуры административной процедуры, что предусматривает решение следующих задач: уточнение значения понятия «административная процедура», рассмотрение основных научных подходов к определению структуры административной процедуры, выделение и характеристику её основных элементов.

Изложение основного материала. Современными учеными административная процедура рассматривается преимущественно как нормативно установленный порядок последовательно осуществляемых действий органов исполнительной власти, направленных на принятие властных управленческих решений и реализацию полномочий [1, с. 4]. Анализируя особенности нормативного регулирования административных процедур в странах дальнего и ближнего зарубежья, В. Ратников определяет административную процедуру как процессуальную форму юридической деятельности уполномоченных субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата [2, с. 14]. Сходную позицию занимает и И. Лазарев, по мнению которого административные процедуры как составная часть административного процесса, представляют собой урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их

организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения [3, с. 7-8]. Понимая под административной процедурой установленный законодательством порядок рассмотрения и решения органами публичной администрации индивидуальных административных дел, В. Аверьянов отмечает, что, поскольку данная деятельность реализуется органами публичной администрации с использованием властных полномочий и с учётом публичных интересов, то первичным признаком административной процедуры выступает публичность. Среди других определяющих признаков административной процедуры следует отметить её внешний и индивидуальный характер, так как принятое по делу решение касается конкретных физических или юридических лиц, которые вступают в административные правоотношения с органами публичной администрации [4, с. 198].

В. Ратников выделяет целый ряд фундаментальных признаков, характеризующих сущность и содержание административной процедуры, которая, по мнению учёного, представляет собой порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий:

- предметом административной процедуры являются индивидуальные административные дела бесспорного характера;
- административная процедура урегулирована административно-процессуальными нормами;
- административная процедура завершается принятием административного акта;
- административная процедура не имеет своим результатом применение принудительных мер;
- правовой режим административной процедуры предполагает её охрану от нарушений правовыми санкциями, представляющими собой вид и меру юридической ответственности [2, с. 14-15].

Помимо указанных признаков, Ю. Дмитриев отмечает и такую специфическую черту административных процедур, как юридическая формализация, проявляющаяся, в частности, в наличии определённых стадий их реализации [5, с. 171]. Действительно, административно-процедурная деятельность осуществляется непрерывно. Её особенностью является то, что, несмотря на специфику конкретных видов правоотношения, для достижения своих целей и задач соответствующий субъект власти в определённой последовательности осуществляет целый ряд операций. Таким образом, данная деятельность имеет чётко выраженный циклический характер (состоит из относительно замкнутых циклов). В. Аверьянов отмечает, что каждое отдельное производство представляет собой определённое единство последовательно осуществляемых действий и процедур, направленных на рассмотрение и решение индивидуально-конкретных административных дел [6, с. 487]. По мнению Н. Тищенко, структуру административных производств образуют процессуальные стадии, их этапы, а также процессуальные действия, которые в своей совокупности выступают первичными элементами административного процесса [6, с. 489].

Итак, любая административная процедура имеет свою внутреннюю структуру, которую составляет определённая совокупность отдельных элементов. Основными составляющими элементами административных процедур выступают стадии, этапы и отдельные действия, осуществление которых определяется логикой административно-процедурной деятельности. Данные элементы и определяют структуру и последовательность совершения действий при рассмотрении и решении конкретных административных дел.

Основным элементом в структуре административной процедуры является стадия, которая в наиболее общем виде может быть определена как отдельный период, степень

в развитии соответствующего процесса, имеющая свои качественные особенности [7, с. 339]. В общей теории права под стадиями, как правило, понимаются относительно самостоятельные циклы юридического процесса, на каждом из которых решаются специфические задачи, для чего реализуются чётко определённые правовыми нормами юридические действия и издаются юридические документы (правовые акты) [8, с. 401]. В теории административного права стадия рассматривается как относительно самостоятельная совокупность последовательно осуществляемых, взаимосвязанных процессуальных действий, которые объединены целью достижения конкретного юридического результата, характеризуются определённым кругом субъектов и закреплены соответствующими процессуальными актами [6, с. 488]. Д. Овсянко, несколько расширяя данное определение, предлагает рассматривать стадию как относительно самостоятельную часть последовательно осуществляемых процессуальных действий, которая наряду с общими задачами имеет и только ей присущие цели и особенности, касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков осуществления процессуальных действий и характера процессуальных документов, которые оформляются в соответствующем административном акте [9, с. 171]. Э. Демский считает наиболее корректным определение стадии административной процедуры как урегулированных нормами административного права порядка и условий осуществления относительно самостоятельных и логически связанных процессуальных действий, направленных на решение задач определённой части конкретного административного производства [10, с. 127]. Таким образом, стадии рассматриваются как относительно самостоятельные части административной деятельности, необходимые для достижения общего результата. Каждая стадия, прежде всего, характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать «ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий» [11, с. 608]. Е. Дегтярёва подчёркивает, что каждая стадия административной процедуры имеет относительно самостоятельное, но подчинённое общей цели процессуальное задание, которое определяет, с одной стороны, принадлежность стадии к общей структуре процедуры, а, с другой, — качественные особенности стадии как отдельного, относительно самостоятельного явления [12, с. 18].

Особое значение стадий в характеристике административной процедуры заключается в том, что именно стадии отражают логическую последовательность развития соответствующего административного производства. Как отмечает Д. Бахрах, стадии следуют одна за другой и каждая предыдущая подготавливает последующую: как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее начатая [11, с. 608]. Кроме того, стадии не просто следуют одна за другой — в каждой из них при определённых условиях может быть проведена проверка правильности деятельности в предыдущей [8, с. 401-402]. Каждой стадии свойственны свой специфичный состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные) [11, с. 608]. В. Горшенев и И. Шахов относят к обязательным характеристикам стадии административной процедуры следующие компоненты:

1) относительно самостоятельное задание, на достижение которого направлены действия, объединяемые в той или иной стадии;

2) специфический состав действий, обязательно включающий в себя установление или анализ фактических обстоятельств, реализацию соответствующей юридической нормы для решения вопросов (дела);

3) юридические документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершённых в данной стадии юридических действий [13, с. 165-166].

Каждая стадия административной процедуры состоит из определённого количества этапов и отдельных процессуальных действий. В современной науке этап рассматривается как отдельный отрезок времени или часть процесса, характеризующиеся определёнными качественными изменениями [7, с.428].

Этапы административной процедуры могут быть определены как совокупность процессуальных действий, направленных на достижение внутретапной промежуточной цели [14, с. 121]. Процессуальное действие определяется как урегулированная нормами административного процессуального правовая деятельность участников административного процесса по вопросам защиты прав, свобод и интересов граждан, прав и интересов юридических лиц, рассмотрения и решения конкретных административных дел [10, с. 130]. Административно-процедурная деятельность отображается в видах процессуальных действий, в связи с чем их целесообразно разделять на предварительные, промежуточные и завершающие [6, с. 489]. Таким образом, определённое количество последовательных процессуальных действий в зависимости от своего назначения, результата и других особенностей объединяется в отдельные этапы, образующие соответствующие процессуальные стадии, которые, в своей совокупности, и составляют содержание административной процедуры.

Итак, каждая административная процедура, независимо от её конкретной разновидности, имеет ряд соответствующих стадий. Стадии отличаются друг от друга своими целями, задачами, кругом участников, спектром процессуальных действий, правовыми последствиями прохождения стадии и т.д. Анализ характерных особенностей административных процедур позволяет выделить в их структуре несколько основных стадий. Так, по мнению Д. Бахраха, целесообразное и законное использование властных полномочий допускает такую схему их реализации, при которой общими для любой административной процедуры являются стадии изучения и анализа фактической ситуации, подготовка и принятие обоснованного административного акта и исполнение решения (правового акта) [11, с. 608]. Первая стадия — это стадия сбора необходимой информации, её фиксирования на материальных носителях (составление документов) и анализа. Очевидно, что без такой предварительной работы не может быть принят эффективный, законный акт. Именно в ходе анализа ситуации выясняется фактическое положение дел, выявляются проблемы и определяются возможные варианты их решения. Вторая стадия — принятие обоснованного решения — завершается оформлением решения, что предполагает его окончательное редактирование, подписание административного акта, присвоение акту порядкового номера и т. д. Доведение решения до сведения исполнителей, заинтересованных лиц является началом его исполнения, составляющего содержание третьей стадии административной процедуры [11, с. 608-609]. Д. Бахрах подчёркивает, что указанная трёхстадийная структура административной процедуры является типовой, в то время как реальные административные производства имеют свои особенности. Кроме того, в большинстве стадий следует выделять этапы — совокупности действий, преследующих определённую внутретапную промежуточную цель [11, с.610]. Так, например, первая стадия административной процедуры — стадия сбора, фиксирования и анализа информации — может быть разделена на несколько самостоятельных стадий (в частности, в отдельную стадию достаточно часто выделяются предварительные действия по подготовке административного производства). На стадии анализа ситуации, необходимого для подготовки обоснованного решения, как правило, выделяют такие этапы, как этап правовой инициативы, этап анализа ситуации и определения вариантов правового воздействия на неё, этап подготовки проекта решения и др. Во второй стадии

производства — рассмотрении дела — можно выделить такие этапы, как: подготовка к рассмотрению дела, анализ имеющихся данных, принятие решения, доведение решения до сведения участников дела [11, с. 610].

Итак, исходя из того, что количество стадий административной процедуры непосредственно зависит от конкретных обстоятельств, представляется целесообразным разделять все стадии административной процедуры на обязательные и необязательные (факультативные). Так, И. Зайцев, отмечая, что конкретные юридические процессы могут быть усечёнными (например, результаты решения вопроса не подвергаются проверке, далеко не каждое решение нуждается в специальном производстве по его исполнению и др.), к основным (обязательным) стадиям административных процедур предлагает относить возбуждение дела, подготовительные действия и само рассмотрение и решение дела путём осуществления правовых предписаний [8, с. 402]. И. Лазарев в реализации административных процедур к обязательным стадиям относит возбуждение административного дела и предварительное рассмотрение материалов, рассмотрение дела по существу компетентным органом (должностным лицом) и принятие по этому делу индивидуального правового акта, а к факультативным стадиям — обжалование решения по делу и, в отдельных случаях, исполнение принятого по делу решения [3, с. 15]. А. Волков и Р. Марифхонов выделяют пять основных (обязательных) стадий административной процедуры: подача заявления о рассмотрении дела, непосредственное рассмотрение административного дела, вынесение решения по административному делу, условия и порядок обжалования решения, исполнение решения [15]. Однако чаще всего в современном административном праве выделяют четыре основные (обязательные и факультативные) стадии административного процесса, которые в обобщённом виде можно определить следующим образом:

1) Стадия анализа ситуации и возбуждения административного дела, во время которой собираются факты, фиксируется информация о фактическом состоянии дел, оценивается перспектива дальнейшего движения дела, принимается решение о необходимости такого движения.

2) Стадия принятия решения по делу, являющаяся центральной стадией любой административной процедуры, содержание которой составляют: юридическая оценка собранной информации; всестороннее исследование материалов дела с целью установления объективной истины, принятие конкретного решения.

3) Стадия обжалования (опротестования) решения по делу, имеющая факультативный характер (данная стадия может не использоваться в некоторых видах административных процедур).

4) Стадия выполнения (или обращения к выполнению) принятого решения, являющаяся заключительной стадией административной процедуры, содержание которой составляет конечная реализация вынесенного по делу решения. И. Лазарев акцентирует внимание на том, что данная стадия также может быть рассмотрена как факультативная, так как при определённых обстоятельствах её может и не быть в реальном административно-процедурном процессе — в некоторых административных процедурах после вынесения решения по делу прекращаются административно-процессуальные отношения между гражданами (организациями) и органами государственного управления, а, значит, прекращается и административно-процедурный процесс [3, с. 15].

Следует также отметить, что некоторые авторы предлагают выделять из состава рассмотренных стадий административной процедуры некоторые дополнительные стадии. В частности, Э. Демский выделяет стадии решения вопроса об открытии административного дела и выяснения фактических обстоятельств дела [10, с. 128], а

А. Коренев в качестве самостоятельных стадий административной процедуры указывает рассмотрение дела и принятие решения [16, с. 244-245].

Выводы. Таким образом, основными составными элементами административных процедур выступают стадии, этапы и отдельные действия, осуществление которых определяется логикой административно-процедурной деятельности. Данные элементы определяют структуру и последовательность совершения действий при рассмотрении конкретных административных дел. Существующие подходы к классификации стадий административных процедур дают возможность определить наиболее общие стадии, присущие всем видам административных процедур. К таким стадиям, на наш взгляд, следует отнести: стадию открытия административного дела; стадию рассмотрения административного дела; стадию пересмотра административного дела; стадию выполнения решения.

Каждая из стадий в зависимости от административного статуса субъектов административно-процедурной деятельности адаптируется к конкретным целям и задачам и представляет собой относительно самостоятельную и завершённую часть той или иной административной процедуры. Стадии административной процедуры, в свою очередь, состоят из отдельных этапов, каждый из которых реализует соответствующие промежуточные цели и представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на решение задач данной стадии административной процедуры уполномоченными на то органами, их должностными и служебными лицами. Общее количество обязательных стадий административных процедур, а также наличие факультативных (необязательных) стадий, как и количество этапов процедур, составляющих содержание соответствующих стадий, определяется характером конкретного административного производства и степенью его урегулированности административно-процессуальными нормами.

Список использованной литературы

1. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.
2. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Виктор Викторович Ратников ; Южно-Урал. гос. ун-т ; Курган. гос. ун-т. – Челябинск, 2012. – 23 с. – с. 14.
3. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Игорь Михайлович Лазарев ; Росс. акад. наук. Ин-т гос-ва и права. – М., 2002. – 20 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – с. 198.
5. Дмитриев Ю. А. Административное право Российской Федерации : учеб. / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. – М. : Система ГАРАНТ, 2008. – 587 с.
6. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
7. Социологический энциклопедический словарь / ред.-коорд. Г. В. Осипов. – М. : ИНФРА-М-Норма, 1998. – 488 с.
8. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1999. – 672 с.

9. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. / Д. М. Овсянко. – М., 2001. – 468 с.
10. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
12. Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис ... юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Евгения Александровна Дегтярева; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.
13. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
14. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
15. Волков А. М. Институт административных процедур и их законодательное регулирование [Электронный ресурс] / А. М. Волков, Р. Н. Марифонов // Правовая инициатива. – 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://www.49e.ru/ru/2013/2/13>.
16. Коренев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. – 280 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2014 р.

N. L. Guberskaya

THE ESSENCE AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The content of the notion «stages of administrative procedure» is reveal. The analysis of structure of administrative procedure is performed. The basic elements of structure of administrative procedure are determined. There are stages and individual actions, the implementation of which is determined by the logic of the administrative and procedural activities. These elements define the structure and sequence of performing actions when dealing with specific administrative affairs. The most common stages to all types of administrative procedures should include: the opening stage of the administrative proceedings; pending administrative proceedings; stage revision of the administrative proceedings; stage of implementation of the decision.

Keywords: administrative procedure, stages of administrative procedure, steps of administrative procedure, administrative-procedural activities.

Н. Л. Губерська

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Здійснено змістовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Проаналізовано структуру адміністративної процедури, визначено та охарактеризовано її основні складові.

Основними складовими елементами адміністративних процедур виступають стадії, етапи та окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Дані елементи визначають структуру і послідовність здійснення дій при розгляді конкретних адміністративних справ. Найбільш загальні стадії, властиві всім видам адміністративних процедур, включають: стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення.

Ключові слова: адміністративна процедура, стадії адміністративної процедури, етапи адміністративної процедури, адміністративно-процедурна діяльність.

УДК 342.571

О. С. Лотюк

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ІНСТИТУТІВ З ДЕРЖАВОЮ

Розглядаються основні види принципів, закріплених у конституційному законодавстві України, що регулюють засади взаємодії громадянського суспільства і держави. Аналізуються моделі, коли громадянське суспільство є: а) партнерами; б) антиподами; в) існують паралельно, при мінімальній взаємодії між собою. Обґрунтовується найбільш прийнятна для розвитку громадянського суспільства в Україні модель його взаємодії з державою, а саме: сприяння державою розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, інститути громадянського суспільства, конституційні принципи, форми взаємодії громадянського суспільства з державою.

Постановка проблеми. Дослідження проблеми взаємодії громадянського суспільства та держави у науці, частіше постає у контексті взаємодії саме з правовою державою. Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу.

Надаючи виключного значення політичному режимові як формі взаємодії громадянського суспільства і правової держави та визначаючи три основних типи політичних режимів – тоталітаризм, авторитаризм та демократію, О. В. Скрипнюк розвиває ідею щодо можливості існування громадянського суспільства в умовах кожного з них, хоча лише за умов демократичного політичного режиму держава та громадянське суспільство виступають як рівноправні партнери та самостійні суб'єкти суспільних відносин. Виходячи з цього, розвивається важлива думка про те, що прагнення прискореними темпами реалізувати принципи правової держави ще до правового та законодавчого забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства може призвести до негативних наслідків [1, с. 402].

Метою даної статті є дослідження громадянського суспільства в контексті взаємодії громадянського суспільства та його інститутів з державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментом побудови громадянського суспільства є конституційна норма. Однак, вивчення конституційно-правових проблем організації й функціонування громадянського суспільства частіше всього здійснювалося в науці конституційного права шляхом дослідження такого інституту громадянського суспільства як місцеве самоврядування. Вивченню цього інституту приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, В. Д. Волков, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, В. П. Колісник, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, Н. Р. Нижник, М. П. Орзіх, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, В. Д. Яворський та інші.

Виклад основного матеріалу. Вже не викликає сумнівів можливість існування громадянського суспільства за умов тоталітаризму, коли воно виявляється повністю одержавленим.

Мова може йти лише про незначні, за висловом О. Ф. Скакун, «латентні» форми громадянського суспільства, яке з її точки зору стало основою для політичної революції напередодні та після 1985 року [2, с. 402].

Якою б поліцейською та тоталітарною не була держава, певну частину її фундаменту все одно складає громадянське суспільство – хай навіть обмежене, задавлене [3, с. 2]. Жоден тоталітарний режим не в змозі знищити приватне життя громадян, яке у різних своїх проявах і є тим, що ми вкладаємо в розуміння громадянського суспільства.

Громадянське суспільство не можна розглядати як антитезу держави. Держава та громадянське суспільство не «ворожі» суб'єкти, а такі які можуть та повинні існувати в тандемі. У дискусії з приводу приналежності у такому тандемі провідної ролі слід зазначити, що саме громадянське суспільство є джерелом держави і тому займає провідні позиції. Громадянське суспільство само регульоване утворення, але без держави може прийти до анархії.

Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є правовою, демократичною, соціальною державою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Згідно зі статтею 5 Конституції України ніхто не може узурпувати державну владу.

Конституційні права та свободи людини та громадянина потребують ефективних механізмів їх реалізації, без яких саме існування та законодавче закріплення прав та свобод стає правовою фікцією [4, с. 2]. Ефективність вирішення проблем забезпечення прав та свобод людини та громадянина залежить не лише від зусиль держави, але й від активізації діяльності інститутів громадянського суспільства, які сприяють забезпеченню прав та свобод людини та громадянина.

Конституція України (ст. 6) встановлює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову [5].

Втілення в Україні принципу поділу влади стало результатом розвитку поряд з державою і суспільством, поєднання названих вище трьох елементів, які визначили серед іншого і вибір шляху розвитку державності.

Можна погодитись із тими вітчизняними правознавцями, котрі стверджують, що суспільство, яке з роками після становлення незалежності України стає дедалі організованим, ефективніше та результативніше впливає на державотворчі процеси, порядок формування та діяльність органів держави [6, с. 93]. Відповідні погляди набули поширення й серед інших вітчизняних правників. Зокрема, на міжнародній конференції «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності», яка відбулася 7 квітня 2008 р. у Київському регіональному відділенні НАПрГУ, її учасники відзначали, що громадянське суспільство нині існує в Україні невіддільно від держави [7]. До того ж його ефективний розвиток і функціонування можливі лише за умови існування сильної держави.

1 грудня 1991 р. українське суспільство, після тривалого періоду тоталітаризму, вперше прямим голосуванням обрало Президента України, а в 1994 та 1998 роках – Верховну Раду – єдиний законодавчий орган держави.

За новою Конституцією Україна має риси парламентської та президентської республіки, а це передбачає активну роль суспільства у формуванні вищих державних інституцій.

З іншого боку, сформована в Україні змішана форма правління, невизначеність того, до якої гілки влади належить Президент України, пропозиції всупереч світовому досвіду визначити четверту – президентську гілку влади обмежують її належну ефективність та дієвість за умов, що вимагають швидкого рішучого і відповідального реформування суспільних відносин.

У цьому зв'язку виникає проблема вдосконалення політичної системи України, в якій, як вказує В.С. Журавський, державі належить роль ядра, навколо якого формується комплекс недержавних політичних організацій та інститутів [8, с. 12]. Це означає, що досконала політична система поєднує державу і недержавні інститути, які

формуються громадянським суспільством.

Поряд з політичною системою, важливе значення має і існуючий політичний режим.

Як свідчить історичний досвід, лише формально-юридичного закріплення демократичних засад функціонування держави недостатньо. Нерідко у заснованій на демократичних засадах політичній системі може функціонувати недемократичний політичний режим.

Класичний приклад цього – радянська політична система, яка зовні декларувала високі демократичні ідеали, а реально була фактично жорсткою, недемократичною. Нова Конституція України проголосила цілий ряд демократичних принципів, однак їх слід ще втілити у життя. У цьому важлива роль належить громадянському суспільству, яке формує, контролює та має реальне право відкликання (висловлення недовіри) обраним представникам окремих гілок влади.

Складовою частиною державної влади, яка виступає як форма її децентралізації, виступає місцеве самоврядування. Функціонуючи на рівні окремих територіальних громад та регіонів, воно найбільш наближене до щоденних потреб громадянського суспільства. Взаємодіючи з органами державної виконавчої влади на місцях, органи місцевого самоврядування виконують важливі функції щодо економічного, соціального, культурного розвитку території.

Сказане не виключає потреби вдосконалення участі суспільства в формуванні органів держави, як пропонує у своїй праці «Капіталізм, соціалізм і демократія» Й. Шумпетер. Він доводить першочергову роль непрямого народовладдя, а можливостей народу (громадянського суспільства) брати участь у формуванні представницьких органів влади й уряду. Такий перерозподіл пріоритетів за нинішніх умов є вельми актуальним, якщо зважити, що в результаті формується «такий інституціональний устрій для прийняття політичних рішень, в якому індивіди набувають владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців» [9, с. 59].

Легітимація державної влади надає їй необхідного авторитету в суспільстві. Більшість населення свідомо і добровільно підпорядковується законним діям її органів і представників, що надає владі стійкості, стабільності, необхідного ступеня свободи у здійсненні державної політики. Чим вище рівень легітимації державної влади, тим ширші можливості держави вирішувати проблеми, що виникають з мінімальними силовими «затратами».

В той же час, як свідчить історичний досвід, легітимації влади лише шляхом підтримки «арифметичної більшості» недостатньо. Більшість німців за гітлерівського режиму схвалювали політику «очищення раси» та «територіальних змін», що, зрештою, призвело до трагедії самого німецького народу. А тому важливо, щоб влада легітимувалась громадянським суспільством, яке базується на загальнолюдських цінностях та має належний рівень свідомості.

Реалізуючи фундаментальний принцип верховенства права, правова держава повинна максимально враховувати інтереси різних соціальних груп і верств, що згідно з Конституцією мають брати участь у формуванні держави, в першу чергу, її єдиного представницького органу – Верховної Ради.

Сучасний парламент як важлива складова правової держави, з одного боку, відображає такий значимий компонент демократичного устрою, як участь народу у формуванні політичних владних інститутів, а з іншого – засвідчує політичну відповідальність органів державної влади перед народом. Подвійна суть парламенту полягає і в тому, що він є, по-перше, структурою державної влади, єдиним законодавчим органом, по-друге – інститутом громадянського суспільства, куди суспільство делегує

своїх уповноважених представників, передаючи їм основну частину своїх повноважень в сфері правотворчості.

Визначаючи риси та етапи розвитку українського парламентаризму, А. П. Заєць відзначає, що в 90-і роки законодавча діяльність українського парламенту не була повною мірою обмежена правом, що формується у надрах громадянського суспільства і зумовлюється інтересами і потребами громадян, які надають законодавчій владі легітимного характеру [10, с. 173].

У даній сфері гармонія досліджуваних взаємозв'язків повинна бути особливо розвинутою. З одного боку, обираючи своїх представників в першу чергу у мажоритарних округах, та і за партійними списками, конкретні суб'єкти виборчого права, які водночас і є суб'єктами громадянського суспільства, делегують народним обранцям велику частину своїх прав. Широкий політичний спектр парламенту, традиційні регіональні симпатії чи антипатії до представників лівих чи правих політичних сил є певною мірою показником низького рівня консолідації суспільства в цілому та недостатньої сформованості елементів громадянського суспільства зокрема.

Механізм законотворчості в Україні лише формується, а тому на початковому етапі української незалежності легітимність приписів законів, що приймалися парламентом, була недостатньо високою. За умов активізації громадських та суспільно-політичних процесів, лібералізації суспільного життя, що стало помітним явищем кінця 80 – початку 90-х років, окремі акти Верховної Ради приймалися під сильним громадським тиском, - мітингів, демонстрацій, пікетувань тощо. Громадська думка, яка в цей період активно формувалась, випереджала процеси законодавчої ініціативи і парламент, з одного боку, був єдиним законодавчим органом, а з іншого - став ареною гострої політичної боротьби. За цих умов активно формувалось громадянське суспільство, консолідуючою ідеєю якого була ідея незалежності України, що активно, переважно спонтанно, безсистемно впливало на процес законотворчості.

За таких умов сама законодавча влада не завжди дотримувалась визначених законом регламентів та процедур, і тим самим порушувала найважливіші принципи парламентаризму та правової держави. Нині актуальною є проблема розширення структурованості парламенту, націленості його на законотворчу, а не політичну діяльність.

Права і свободи людини, рівень їх правового закріплення і реалізації за нинішніх умов є вирішальним показником рівня розвитку правової держави та громадянського суспільства. Права людини невід'ємні від соціальної діяльності людей, суспільних відносин, способів буття індивіда. Вони органічно вплітаються в систему суспільних відносин і є нормативною формою взаємодії людей, упорядкування їх зв'язків, координації їх поступків та діяльності, попередження суперечностей, протиборства та конфліктів людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави [11, с. 39].

Проблема взаємодії громадянського суспільства та його інститутів із державою породжує проблему з'ясування визначеності суб'єктів у такій взаємодії. Точки зору авторів розділилися. Одні вважають, що визначальним є суспільний розвиток.

А. Соловйов зазначає про існування трьох основних форм взаємодії громадянського суспільства і правової держави: авторитарно-владну (конкурентні взаємини); організаційно-управлінську (нерівноправне партнерство) та соціально-правову (співробітництво). Остання форма взаємодії найбільш повно відповідає умовам громадянського суспільства та правової держави, які виступають як рівноправні партнери [12, с. 36].

З іншого боку, можна констатувати, що головне призначення громадянського суспільства, як розвинутої форми суспільних відносин, полягає в першу чергу в

вираженні і захисті приватних інтересів своїх громадян, охороні їх від надмірного тиску з боку держави. Громадянське суспільство стоїть на контролі захисту прав і свобод, значна частина яких реалізується в його рамках.

Розвиток громадянського суспільства справляє суттєвий вплив на генезу самої державності, зміну сутності, завдань та характеру сучасної держави [13, с. 37]. Це особливо помітно в державах, які нині формуються та розбудовують основи демократії.

У вітчизняній юридичній літературі 50 – початку 80-х років держава розглядалась як організація публічно-правової влади, що відображає відповідні класові інтереси, а отже представляє все трудове суспільство. За таких умов спостерігався постійний процес розширення державної сфери, який ототожнювався із зростанням ролі держави і сприймався як процес поступового відмирання держави та поглинання її суспільством. Такою була вироблена теоретична конструкція, а от у практичному житті допускалась інша домінанта: держава – це знаряддя охорони, захисту, господарювання, виховання, господар певної території, а суспільство – його служниця [14, с. 74].

Одержавлення суспільства та пріоритет інтересів держави слугували виправданням жорсткої партійно-бюрократичної системи управління усіма сферами суспільного життя.

Останнім часом домінантою є ідея щодо вирішальної ролі суспільства, якому покликана служити держава. При цьому варто враховувати дві важливі обставини. По-перше, сучасна держава служить всьому суспільству, а не якійсь окремій його частині. По-друге, виходячи з народної мудрості про те, що народ має ту владу, на яку він заслуговує, справедливим є положення про те, що суспільство має ту державу, рівня розвитку якої воно само досягло.

Формуючись громадянським суспільством, держава набуває вигляду публічно-правового союзу усього народу. Такий союз, як об'єктивна реальність, може сформуватись лише в народі, який знаходиться на певному рівні розвитку. З нашої точки зору, таким може бути рівень громадянського суспільства.

Воля народу, який має право на владу, є визначальною для сучасної держави. Проблема влади завжди була актуальною для юридичної науки, однак нині, за умов формування громадянського суспільства, більшої актуальності набуває проблема самоорганізації громадян. Ритуальне поклоніння громадян органам влади настільки ж небажане, як і їх відторгнення від влади, зневага до неї та правовий нігілізм [15, с. 12].

Народний суверенітет, вирішальна роль громадянського суспільства у формуванні правової держави вимагає розробки нових підходів щодо формування української державності.

Процеси, які нині проходять в Україні, засвідчують доволі суперечливі явища. На фоні активних державотворчих процесів помітна певна криза державності, падіння, в першу чергу, через цілий ряд політичних обставин, довіри населення до державних інституцій. У багатьох випадках, у порівнянні із західними країнами, вони досягають рекордно низьких позначок.

З іншого боку, спостерігається процес активної розбудови державних інституцій, зростання державного апарату, розширення глибини та діапазону його управлінських функцій в окремих випадках цей процес здійснюється без врахування суспільних потреб, у відриві від громадянського суспільства.

У розбудові державності слід враховувати етнонаціональні фактори. Визнання автономії громадян як центральної цінності, реалізації прав людини не суперечить, а навпаки – передбачає врахування національно-культурної традиції, в тому числі і в сфері правової культури [16, с. 38].

Висновки. Як свідчить проведений аналіз, формування правової держави в Україні нині складається з трьох основних компонентів: використання досвіду традиційних

демократичних систем; досвіду державного будівництва «радянських» часів; новітніх тенденцій та інтеграції у світове співтовариство. Ключове значення належить формуванню цивілізованих взаємин держави, що формується, і громадянського суспільства, яке теж одночасно визріває. Процес їх взаємодії носить внутрішній характер, хоча кожна з названих систем має внутрішню структуру, яка взаємодіє з іншими підсистемами та виходить на «зовнішній» рівень.

Однією з таких «внутрішньо системних» характеристик, що реалізується на рівні держави і є однією з ознак правової держави, є реалізація принципу розподілу державної влади. Цей процес обмежує державне всевладдя, сприяючи тим самим утвердженню авторитету суспільства, розширювати можливості його впливу на державу.

Отже, громадянське суспільство не можна розглядати як антитезу держави. Держава та громадянське суспільство не «ворожі» суб'єкти, а такі які можуть та повинні існувати в тандемі. У дискусії з приводу приналежності у такому тандемі провідної ролі слід зазначити, що саме громадянське суспільство є джерелом держави і тому займає провідні позиції. Громадянське суспільство саморегульоване утворення, але без держави може прийти до анархії.

Список використаної літератури

1. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0018323-11&p=.
2. Скрипник О. Соціальна, правова держава в Україні / О. Скрипник. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 600с.
3. Скаун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скаун. - Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел. 2000. - 704 с.
4. Грудцына Л. Ю. Государство, народ и гражданское общество в России / Л. Ю. Грудцына // Адвокат. - 2011. - № 6. - С. 54 - 61.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. Ст. 141.
6. Грудцына Л. Ю. Адвокатура, нотариат и другие институты гражданского общества в России / под ред. Н.А. Михалевой. - М. : Деловой двор, 2008. - 352 с.
7. Чушенко В. І. Конституційне право України: підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заєць. – К. : Ін Юре, 2007. - 488 с.
8. Громадянське суспільство в Україні проблеми забезпечення правотворчої діяльності : матер. Міжнар. наук. конф. (7 квіт. 2008 р, м Київ) / за ред. О.В. Скрипнюка – К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2008 - 324 с.
9. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) / В. С. Журавський. – К. : Парламентське видавництво, 1999.— С. 88.
10. Орзіх М. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Орзіх // Юридический вестник. - 1997. - №4. - С. 59.
11. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т.. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – Т. 1: Теория государства. – 416 с.
12. Соловьёв А. И. Три облика государства - три ступени гражданского общества / А. И. Соловьёв // Полис. - 1996. - № 6. - С. 36.
13. Манн М. Теория государства модерна / М. Манн // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал - 1997. - № 2. - С. 37-42.
14. Чесноков Д. И. Советское социалистическое государство / Д. И. Чесноков - М., 1952. – 258 с.
15. Тихомиров Ю. А. Государственность: крах или воскрешение? / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. - 1992. - № 10. - С. 11-14.

16. Тимченко С. М. Українське село: проблеми етнонаціональних змін. 1959-1989 / С. М. Тимченко. - Запоріжжя, 1995. - 216 с.

Стаття надійшла до редакції 9.09.2014 р.

O. S. Lotyuk

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND ITS INSTITUTIONS WITH THE STATE

The main types of principles enshrined in the constitutional law of Ukraine governing principles of interaction between civil society and the state. The models where civil society are: a) the partners; b) the antipodes; c) exist in parallel, with minimal interaction with each other. Grounded most appropriate for the development of civil society in Ukraine pattern of interaction with the state, namely, promoting the development of the state of civil society and its institutions.

Keywords: civil society, the state, civil society, constitutional principles, forms of cooperation between civil society and the state.

УДК. 343.163

Н. С. Наулік

ГЕНЕЗИС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ, ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

Автором проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури України в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Ключові слова: генезис, прокуратура, система захисту прав і свобод людини, інтерес суспільства і держави.

Постановка проблеми. Демократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави. Відтак, розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо без утвердження в суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій відпрацювання механізму реального захисту прав і запобігання їх порушенню.

Одним із елементів такого механізму є інститут прокуратури України, становлення якого відбувалося під впливом соціально-економічних та політичних факторів. Науковцями висловлюється припущення, що історія прокуратури налічує понад сім століть. Цей державний інститут виник з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури є Франція) і від початку формувався як незалежна установа. На території України, яка входила до складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура існує понад 270 років [1, с. 10].

Мета даної роботи. При визначенні пріоритетів у розвитку сучасної прокуратури України як інституту системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, неможливе без вивчення і наукового аналізу діяльності прокуратури України у попередні періоди, відповідно, що зумовлює мету даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням становлення та розвитку прокуратури в Україні займалися провідні українські науковці, зокрема: Л. Грицаєнко, С. Казанцев, В. Кравчук, В. Лакизюк, О. Литвак, М. Мандрик, А. Матвієць, С. Подкопаєв, В. Руденко, Р. Савуляк, В. Сухонос, О. Толочко, П. Шумський та інші.

Виклад основного матеріалу. Українські науковці по різному підходять до

вивчення генезису прокуратури України. О. Литвак, П. Шумський, О. Михайленко, А. Матвієць та інші подають історико – правовий аналіз єдиним масивом, від найдавніших часів до сучасності [1, с. 10; 2, с. 35-45; 4, с. 9-11].

Досить цікавий підхід визначення етапів історичного розвитку прокуратури у М. Сірого, який виділяє три історико – правові традиції: традицію Російської імперської прокуратури як адміністративно – наглядового органу (прокуратура – «око государеве»); українську історико – правову традицію формування інституту прокуратури з X до XVIII століття та за часів УНР (ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою та судом); історико – правову традицію прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [6].

Деталізує та вимірює часовими обмеженнями становлення та розвитку прокуратури України М. Мичко, який виділяє чотири історико-правові періоди становлення та розвитку прокуратури України: перебування України у складі Російської імперії (1722 – 1917рр.); Українська Народна Республіка (1917 – 1922 рр.); радянський (1922 – 1991 рр.) та пострадянський (сучасний) [5, с. 14].

Варто погодитись із В. Крачуком, який вказує на збіднілість наукових досліджень авторів, які залишають поза увагою період розвитку прокуратури у добу відродження Української держави 1917-1921 років [7, с. 90]. Автор пропонує свою періодизацію етапів розвитку прокуратури України і виділяє п'ять періодів: виникнення та розвиток функцій прокуратури в часи козацької держави (війти, бургомістри, згодом – інститут «інстигаторства») – період Української козацької держави; прокуратура на українських землях за часів Російської імперії – період перебування України у складі Російської імперії; прокуратура в часи УНР – період відродження Української держави на початку XX століття; радянська прокуратура – радянський період; прокуратура сучасної Української держави – період становлення і розвитку суверенної і незалежної України [7, с. 92]. Однак, і такий підхід на нашу думку є неповним. Оскільки, на думку В. Малюги, прокуратура бере свій початок із давнини [8, с. 182].

Отже, варто виділити вісім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України:

- 1) прокуратура за часів давнини;
- 2) прокуратура в часи козацької держави;
- 3) прокуратура на українських землях за часів Російської імперії;
- 4) прокуратура в Галичині;
- 5) прокуратура у період відродження Української держави;
- 6) прокуратура УРСР;
- 7) пострадянська прокуратура;
- 8) прокуратура сучасної України.

Кожен період характеризується особливим комплексом повноважень прокурора, порядку формування органів прокуратури, наявністю системи органів або одноосібних прокурорів. Що вказує на місце та роль прокуратури в системі захисту прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

Так, наприклад, за часів давнини прокурор був одноосібний та не існувало прокуратури як органу, прокурор був наділений правами не лише у кримінальному провадженні, а й у різного роду цивільних та господарських правовідносинах.

У місті – державі Ольвії в VI столітті до н.е. (територія сучасної України) обвинувач брав участь у судочинстві. Був час, коли так звані прокуратори керували маєтками, бібліотеками, господарством царя. Посада ця продавалася, передавалася у спадщину [8, с. 182].

Прокуратура в часи козацької держави характеризується виникненням інституту «інстигаторства». Пріоритетним завданням інстигаторів (прокурорів) визнавалося

забезпечення законності, а функцією – нагляд за дотриманням законів у різних сферах, головним чином, у судових інституціях [9, с. 103]

На українських землях в складі Російської імперії, інститут прокуратури бере початок з 1722 року. Указом Петра I було закріплено: Бути при Сенатові генерал-прокурору і обер прокурору, а також у всякій колегії по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору. Створена прокуратура являла собою модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» - прокуратури яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами [10].

Подальшими указами Петра I було засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів та прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генерал прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [11, с. 184].

16 травня 1722 року указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» на території України було запроваджено посаду прокурора. Основними завданнями які покладалися на прокуратуру було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Також, повноваженнями прокуратури було передбачено нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою. Н. В. Муравйов зазначав, що діяльність прокуратури за часів Петра I і до судових реформ Олександра II була спрямована на загальний(адміністративний) нагляд, вся інша діяльність була лише доповненням до її функцій нагляду [12, с. 325].

Важливу роль у формуванні прокуратури України відіграло утворення та діяльність прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщині в період з 1849 р. по 1918 р. Значимість прокуратури в Галичині обумовлена тим, що вона була утворена за зразками європейської правової системи.

Вперше посади державних прокурорів були запроваджені в 1840 р., а в 1855 р. було створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася з вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур. Важливим аспектом є створення в 1851 р. Галицької фінансової прокуратури у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами (відділам).

Прокуратура у період відродження Української держави започатковує своє існування із прийняттям законодавчого акта про прокуратуру незалежної Української держави - Закону «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого у складі суду діяли цивільний, кримінальний та адміністративний департаменти та прокураторія.

4 січня 1918 року Центральна Рада прийняла Закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», на підставі якого прокураторії створювалися при апеляційних та окружних судах. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ.

Декретом Ради Народних Комісарів від 19 лютого 1919 року скасовано всі судові установи, в тому числі і прокурорський нагляд, який діяв на території України до встановлення радянської влади.

Однак 28 червня 1922 року постановою ВУЦВК утворено Державну прокуратуру Української СРР і затверджено Положення про прокурорський нагляд в УСРР. Визначено, що прокуратура засновується в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю і здійснення нагляду за дотриманням законів. Прокуратура входила до складу Народного комісаріату юстиції як окремий відділ, що підпорядковувався

безпосередньо Народному комісару юстиції, і здійснювала нагляд за законністю дій усіх народних комісаріатів, а також адміністративний і судовий нагляд, що передбачав нагляд за діяльністю всіх органів слідства і дізнання, участь у розпорядчих засіданнях судів, підтримання обвинувачення у кримінальному процесі й участь у цивільному процесі.

Крім цього, прокуратура здійснювала нагляд за законністю виконання вироків і тримання ув'язнених під вартою, а також за правильністю тримання в місцях ув'язнення.

Постановою ВУЦВК від 21 березня 1934 року в усіх районах Української РСР передбачалося створення районних прокуратур з метою поліпшення нагляду за здійсненням революційної законності.

Прокуратура УРСР була заснована як складова Народного комісаріату юстиції. Підпорядковувалась безпосередньо Народному комісару юстиції.

До основних функцій прокуратури Української РСР належали: здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон, нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, підтримка державного обвинувачення в суді, участь у цивільному судочинстві, нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [13, С. 158-159].

Наступним етапом діяльності прокуратури в Україні є створення в червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на яку покладалися функції керівництва за діяльністю прокуратур.

Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо призначення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора СРСР. Так згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установам, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [14].

Після 1937 р. Прокуратура СРСР знаходить своє регламентаційне законодавче закріплення в Положенні про прокуратуру Союзу РСР, затвердженим постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 17 грудня 1933., та Положенням про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р.

Конституції СРСР 1977 та 1978 рр. містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури. Зокрема, встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурору УРСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР [14].

Закон «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. визначав основні завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура діяла в наступних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами та

організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, судами, в місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення; боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин і т. д.

Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи даний період діяльності органів прокуратури України, можна зробити висновок що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який в цей період фактично був відсутній.

Вирішальним етапом у формуванні пострадянської української прокуратури було прийняття 24 серпня 1991 року Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет. 5 листопада 1991 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру», у статті 5 якого визначено основні функції, що виконує прокуратура, в тому числі нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами [15].

Статті 121–123 Конституції України 1996 року визначають прокуратуру як єдину систему, її функції, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України, строк його повноважень. З урахуванням вимог Конституції України Верховна Рада України внесла відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру». У Перехідних положеннях Основного Закону України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її функціонування [16].

Прокуратура сучасної України.

Законом України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» внесено відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині порядку здійснення прокурорами нагляду за додержанням і застосуванням законів. Саме в такій редакції в сучасних умовах і регламентується порядок їх здійснення.

Із вступом України до Ради Європи та визначення проєвропейського курсу розвитку, постали завдання реформування прокуратури України.

Взяті на себе Україною зобов'язання перед Радою Європи щодо реформування прокуратури зумовлюють необхідність подальшого удосконалення законодавства та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», визначення ролі та місця нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності, а відтак – у державному механізмі забезпечення виконання законів в Україні.

Висновки. Отже, досліджуючи генезис прокуратури України, слід зазначити, що у всі визначені періоди становлення прокуратури України її місце та роль в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави визначалось етапом розвитку держави, існуванням держави як такої, формою правління та наявним державним режимом України.

Список використаної літератури

1. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури України. – 2012. - № 3. – С. 10 – 15
2. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник / О. Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.

3. Основи прокурорської діяльності: навч. посіб. / О. М. Литвак, А. А. Матвієць, С. В. Подкопаєв, О. М. Толочко, П. В. Шумський; за заг. ред. О. М. Литвака. – К. : Дрогобич: Посвіт, 2012. – 173 с.
4. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів: навч. посіб. / І. С. Зарубинська, О. М. Толочко, А. А. Матвієць, Н. С. Наулік та ін. – К. : Алерта, 2013. – 550 с.
5. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной / Н. И. Мычко. – Донецк : Донеччина, 1999. – 256 с.
6. Сірий М. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури / М. Сірий // Дзеркало тижня. – 2009. - № 18.
7. Кравчук В. М. Інституційно – правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : моногр. / В. М. Кравчук. – Тернопіль : Тернограф, 2013. – 272 с.
8. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Віктор Іванович Малюга; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 205 с.
9. Грицаєнко Л. Р. Історико – правові витоки інституту прокуратури в Україні / Л. Р. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – №2. – С. 94 – 104.
10. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина / М. Я. Мавдрик // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. - №3. – С. 22-34.
11. Казанцев С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. - СПб.: Изд-во С.-Петербург. Ун-та, 1993. - 216 с.
12. Муравьев Н. В. Прокурорской надзор в его устройстве и деятельности : пособ. для прокурорской службы / Н. В. Муравьев. – М. : Ун-тская типогр., 1889. - Т. 1 : Прокуратура на Западе и в России. - 566 с.
13. Мурза В. В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр.. XX ст.) / В. В. Мурза // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156 – 162.
14. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. - №18. – Ст. 268.
15. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України . – 1991. - № 553. – Ст. 793.
16. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Стаття надійшла до редакції 2.07.2014 р.

N. S. Naulik

GENESIS OF PROSECUTION IN UKRAINE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS, THE INTERESTS OF SOCIETY AND THE STATE

The article investigates the formation and development of the Institute of Prosecution of Ukraine from ancient to modern times in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state.

The approaches of various scholars on the stages of establishing the institute Prosecution in Ukraine, as well as the author proposed to identify the main eight stage of the genesis of prosecution in Ukraine.

Detailed analysis of each stage, and the influence of various factors on the further development of public prosecution in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state.

This article highlights the historical development of Prosecution of Ukraine, and the influence of the stages of development of the state, the existence of the state as such, form of

government and present government regime in Ukraine.

The author identifies the need to consider the historical experience of formation and development of public prosecution in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state, for further effective development of this institution.

Keywords: *genesis, prosecution, system of protection human rights and freedoms, interest of society and the state.*

УДК 342.715-054.73(477)

А. П. Огурцов

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ СЛУЧАЕВ БЕЗГРАЖДАНСТВА БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен анализ законодательства Украины, направленного на предупреждение и сокращение случаев безгражданства беженцев, а также обоснованы предложения по его совершенствованию.

Для Украины проблема законодательная обеспечения предотвращения и сокращения случаев безгражданства беженцев возникла после провозглашения независимости и до сих пор остается актуальной. Одной из эффективных мер по обеспечению интеграции беженцев в принимающей стране является приобретение ими гражданства.

Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001, установил реальные механизмы приобретения украинского гражданства беженцами и их детьми. В текущей версии закона условия для приобретения и восстановления гражданства Украины беженцами значительно упрощаются.

По мнению автора, целесообразно внести соответствующие поправки в действующий закон Украины «О гражданстве Украины», которые будут направлены на обеспечение возможности приобретения гражданства Украины лицами, признанными беженцами в других странах и кто прибыл в Украину по уважительным причинам.

Ключевые слова: *беженец, лицо без гражданства, гражданин, гражданство.*

Постановка проблемы. С либерализацией миграционного законодательства Украины резко возросло количество прибывающих на ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, значительную часть среди которых составляли беженцы.

Безусловно, оптимальным решением проблемы беженцев является их добровольное возвращение в страну, из которой они прибыли, но это не всегда является возможным в ближайшей перспективе. И тогда встает вопрос об их интеграции в новое общество. Одним из эффективных средств обеспечения интеграции в принимающей стране беженцев является приобретение ими ее гражданства. Об этом, в частности, говорится в Рекомендации № R (84) 21 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о приобретении беженцами гражданства принимающей страны от 14 ноября 1984 года.

Некоторые из беженцев, прибывших в Украину, не имели гражданства, то есть не рассматривались гражданином какого-либо государства в силу его закона. Такое безгражданство квалифицируется в международном праве как безгражданство *de jure*, то есть как безгражданство, которое характеризуется формальным, юридическим отсутствием гражданства.

Однако масштаб проблемы безгражданства более широк и распространяется также на лиц, формально обладающих каким-либо гражданством, однако находящихся в ситуации, близкой к ситуации безгражданства в связи с тем, что данное гражданство является неэффективным. Такие лица обычно называются лицами без гражданства *de facto* [1, с. 5]. Именно так квалифицируется в международных документах правовое положение беженца, который имеет гражданство, но в силу обоснованного страха преследования не может воспользоваться защитой властей страны своего гражданства [2, с. 31-32].

В статье 34 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, участником которой является Украина, предусмотрено, что договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев.

Для Украины проблема законодательного обеспечения предупреждения и сокращения случаев безгражданства беженцев возникла после провозглашения ею независимости и остается актуальной до настоящего времени. За период 1996-2012 годов Украина предоставила статус беженца 6147 лицам. С 2008 по 2012 год в гражданство Украины были приняты 270 беженцев.

Анализ последних исследований и публикаций. Решение задачи законодательного обеспечения сокращения и предупреждения случаев безгражданства беженцев требует надлежащего научного обеспечения. В украинской науке отдельные аспекты проблемы, связанной с приобретением гражданства беженцами, рассматривали М. В. Буроменский, О. А. Малиновская, М. І. Суржинский, С. Б. Чехович и др. В их исследованиях освещалось значение натурализации беженцев для интеграции в украинское общество; проблемы, связанные с приобретением беженцами украинского гражданства; содержание международно-правовых актов по данному вопросу.

В то же время исследованию вопроса о законодательном обеспечении сокращения и предупреждения безгражданства беженцев уделено недостаточно внимания.

Основная *цель* данной статьи заключается в осуществлении анализа законодательных мер, предпринимаемых в Украине для решения указанной проблемы.

Изложение основного материала. Закон Украины «О гражданстве Украины» от 8 октября 1991 года не использовал понятие «беженец». Он не предусматривал каких-либо льготных условий для натурализации беженцев, а также не устанавливал специального права на приобретение гражданства Украины по рождению детьми, родителям которых был предоставлен статус беженца в Украине [3, с. 3]. Это объясняется тем, что на время его принятия правовой статус беженцев в Украине не был законодательно определен.

Приобрести беженцам украинское гражданство по указанному Закону было весьма проблематично. Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Украины, утвержденному Указом Президента Украины от 31 марта 1992 года № 196, оформление документов по вопросам гражданства производилось по месту постоянного жительства заявителя. В то же время статья 12 Закона Украины «О беженцах» от 24 декабря 1993 года закрепляла право беженца на выбор места временного, а не постоянного жительства. Поэтому беженцы имели в Украине статус временных, а не постоянных жителей.

Кроме того, одним из условий приобретения гражданства в соответствии с Законом Украины «О гражданстве Украины» было непробывание лица в гражданстве других государств либо отказ от него. При этом согласно указанному выше Положению документом, которым лицо должно было подтвердить отказ от гражданства другого государства при подаче заявления о приеме в гражданство Украины, была справка о выходе с иностранного гражданства. Учитывая обстоятельства, в связи с которыми беженцы покинули страну своего гражданства, представить такую справку они не

могли.

В Законе Украины «О беженцах» от 24 декабря 1993 года ничего не говорилось о возможности для них приобрести украинское гражданство.

Новая редакция Закона Украины «О гражданстве Украины» от 16 апреля 1997 года содержала некоторые положительные новации в отношении возможности приобретения гражданства Украины беженцами. Так, если согласно предыдущей редакции Закона одним из условий приема в украинское гражданство было постоянное проживание лица на территории Украины в течение последних пяти лет, то по новой редакции требовалось уже не постоянное, а непрерывное проживание на законных основаниях на территории Украины в течение указанного срока. По действующему на тот период национальному законодательству беженец мог документально подтвердить факт непрерывного проживания на законных основаниях на территории Украины в течение последних пяти лет, представив удостоверение беженца, выданного соответствующим органом миграционной службы, с отметками о продлении статуса беженца.

В то же время в Законе Украины «О гражданстве Украины» в редакции от 16 апреля 1997 года имела место определенная непоследовательность. Определив одним из условий приема в гражданство Украины вместо постоянного проживания лица на территории Украины непрерывное проживание на законных основаниях, он вместе с тем в части первой статьи 34 предусмотрел, что оформление документов по вопросам гражданства Украины производится по личному обращению заявителя по месту его постоянного жительства. Поскольку беженцы не имели места постоянного жительства, они не могли подать ходатайство о приеме в гражданство Украины.

Такая же непоследовательность имела место в законодательстве Украины и в отношении такого условия приема в гражданство Украины, как непребывание в иностранном гражданстве. В абзаце втором пункта 5 части пятой статьи 34 Закона Украины «О гражданстве Украины» предусматривалось, что если лицо, имея все предусмотренные законодательством иного государства основания для получения документа об отсутствии либо прекращении его гражданства, по независимым от него уважительным причинам не может его получить, представляется нотариально заверенная декларация об отсутствии либо об отказе от иностранного гражданства.

Такая формулировка была приемлемой для беженцев, которые не могли получить от государств, которые они покинули из-за преследований, документ, подтверждающий отсутствие либо прекращение гражданства этих государств.

Однако Закон не определил, что понимается под независимыми от лица уважительными причинами неполучения такого документа, позволяющими ему представить нотариально заверенную декларацию об отсутствии либо об отказе от иностранного гражданства.

Не было определено это и в Инструкции о порядке приема, рассмотрения и прохождения в органах внутренних дел Украины ходатайств, заявлений, иных документов по вопросам гражданства, утвержденной Приказом Министерства внутренних дел Украины от 30.03.1998 г. № 211. Вместе с тем в ее пункте 3.9 было предусмотрено, что нотариально удостоверенная декларация об отказе от иностранного гражданства представляется в том случае, если лицо, имея все предусмотренные законодательством государства предыдущего проживания основания для выхода из его гражданства, по независимым от него уважительным причинам не может получить этот документ. При этом ссылка на отсутствие средств на оплату такого документа, на болезнь или большие сроки решения вопроса гражданства во внимание не берутся и уважительными причинами не считаются. Лицо, представляющее декларацию об отказе от иностранного гражданства, должно документально подтвердить факт своего

обращения к полномочным органам государства, гражданином которого оно является, с ходатайством о выходе из гражданства этого государства и получить справку о прекращении гражданства. В случае отсутствия таких документов представление декларации об отказе от иностранного гражданства считается необоснованным.

Изложенные положения указанной Инструкции, на наш взгляд, не согласовывались с соответствующими нормами Закона Украины «О гражданстве Украины», которые не требовали документального подтверждения обращения к органам государства с ходатайством о выходе из его гражданства. Эти положения нейтрализовали положительные новации Закона в отношении приобретения украинского гражданства беженцами, поскольку делали невозможной подачу ими декларации об отказе от иностранного гражданства. Беженцы не могли обращаться к уполномоченным органам государств, которые они вынуждены были покинуть, с ходатайствами о выходе из их гражданства.

Следующим этапом решения проблемы приобретения украинского гражданства беженцами стало принятие нового, действующего ныне Закона Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 года, который, в отличие от предыдущего, закрепил реальные механизмы приобретения украинского гражданства беженцами и их детьми.

Важной гарантией возможности подачи беженцем ходатайства об оформлении либо приобретении гражданства Украины является то, что Закон не требует более его подачи по месту постоянного жительства лица. Он вообще не регулирует этот вопрос. В соответствии с пунктом 4 Порядка производства по заявлениям и представлениям по вопросам гражданства Украины и исполнения принятых решений, утвержденного Указом Президента Украины «Вопросы организации исполнения Закона Украины «О гражданстве Украины»» от 27 марта 2001 года № 215, заявления и иные документы по вопросам гражданства представляются лицом, которому предоставлен статус беженца в Украине, в соответствующий орган миграционной службы по месту регистрации лица.

По действующему Закону о гражданстве беженцы могут приобрести гражданство Украины не только через процедуру приема в него, но и по другим основаниям. Так, согласно части пятой статьи 7 Закона лицо, родившееся на территории Украины, одному с родителей которого предоставлен статус беженца, и не приобретшее по рождению гражданство ни одного из родителей либо приобретшее по рождению гражданство того из родителей, которому предоставлен статус беженца в Украине, является гражданином Украины.

Показательным является то, что даже, если ребенок по рождению приобретет гражданство родителя, которому предоставлен статус беженца в Украине, он все равно приобретает по рождению и украинское гражданство. В данном случае обеспечиваются интересы ребенка как лица без гражданства «de facto», то есть, как лица, имеющего неэффективное гражданство.

Согласно действующему Закону беженцы – выходцы с Украины могут приобрести гражданство Украины по территориальному происхождению по упрощенной процедуре. При этом иностранные граждане, которым предоставлен статус беженца в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подают декларацию об отказе от иностранного гражданства.

Наиболее сложным механизмом приобретения гражданства Украины является прием в него. Согласно статье 8 Закона Украины «О гражданстве Украины» условиями приема в украинское гражданство являются: признание и соблюдение Конституции Украины и законов Украины; подача декларации об отсутствии иностранного гражданства (для лиц без гражданства) либо обязательства прекратить иностранное гражданство (для иностранцев); непрерывное проживание на законных основаниях на

территории Украины в течение последних пяти лет; получение разрешения на иммиграцию; владение государственным языком либо его понимание в объеме, достаточном для общения; наличие законных источников существования.

В действующем Законе существенно упрощены условия приема в гражданство Украины беженцев. Это заключается в том, что на лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине, не распространяются условия о получении разрешения на иммиграцию и наличии законных источников существования. Вместо обязательства прекратить иностранное гражданство иностранные граждане, которым предоставлен статус беженца в Украине, подают декларацию об отказе от него. Срок непрерывного проживания на законных основаниях на территории Украины устанавливается в три года с момента предоставления им статуса беженца.

Упрощены для беженцев и условия восстановления в гражданстве Украины. Согласно части второй статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины» лицо, которое после прекращения гражданства Украины приобрело иностранное гражданство (подданство) либо иностранные гражданства (подданства), возвратилось в Украину на постоянное проживание и подало заявление о восстановлении в гражданстве Украины и обязательство прекратить иностранное гражданство, при отсутствии обстоятельств, предусмотренных частью пятой статьи 9 этого Закона (то есть, не совершило преступление против человечества и не совершало геноцид; не осуждено в Украине к лишению свободы за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления (до погашения либо снятия судимости) с учетом степени угрозы для национальной безопасности государства; не совершило на территории иного государства деяние, признанное законодательством Украины тяжким либо особо тяжким преступлением), регистрируется гражданином Украины. При этом иностранный гражданин, которому предоставлен статус беженца в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подает декларацию об отказе от него.

На наш взгляд, в формулировке данной статьи имеет место определенный недостаток. С одной стороны, ее действие, как следует из изложенного выше положения, распространяется и на беженцев, а с другой, – в ней говорится о возвращении лица на постоянное проживание в Украину.

На наш взгляд, в части второй статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины» имеются в виду иностранные граждане, которые иммигрировали в Украину. Ведь в соответствии со статьей 1 Закона Украины «Об иммиграции» от 7 июня 2001 года иммиграция – это прибытие лица в Украину или оставление в Украине в установленном законом порядке иностранцев и лиц без гражданства на постоянное проживание.

Однако беженцы не являются иммигрантами. В связи с этим представляется целесообразным урегулировать условия восстановления в гражданстве Украины беженцев в отдельной части статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины». При этом необходимо исключить положение о возвращении лица в Украину на постоянное проживание, предусмотрев условием восстановления в гражданстве Украины предоставление ему статуса беженца в Украине.

Следует обратить внимание еще на одну особенность действующего Закона «О гражданстве Украины». Его нормы предоставляют возможность приобрести гражданство Украины лишь лицам, которым предоставлен статус беженца в Украине. Однако на территорию Украины могут прибывать лица, признанные беженцами в других странах. Это может быть связано с восстановлением семьи, либо по иным уважительным причинам. В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, которая, определяя в статье 1 понятие «беженец», не обуславливает его предоставлением лицу статуса беженца, лица, признанные беженцами в других странах, для Украины, как

участницы Конвенции, также являются беженцами и на них распространяется требование данного международного договора в отношении облегчения натурализации беженцев.

В связи с этим, по нашему мнению, в действующий Закон Украины «О гражданстве Украины» целесообразно внести соответствующие изменения, направленные на предоставление возможности приобрести украинское гражданство лицам, признанным беженцами в других странах и прибывшим по уважительным причинам в Украину.

С принятием Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» от 18 июля 2011 года в национальном законодательстве по вопросам гражданства, на наш взгляд, образовался определенный пробел. Ведь в этом Законе речь идет не только о беженцах, но и о лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите.

В соответствии с пунктом 13 статьи 1 указанного Закона лицо, нуждающееся в дополнительной защите, – это лицо, которое не является беженцем согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протоколу о статусе беженцев 1967 года и этому Закону, но нуждается в дополнительной защите, поскольку вынуждено было прибыть в Украину либо остаться в Украине вследствие угрозы его жизни, безопасности или свободе в стране происхождения из-за опасения применения к нему смертной казни либо исполнения приговора о смертной казни или пыток, нечеловеческого либо унижающего достоинство обращения или наказания.

Согласно пункту 14 статьи 1 данного Закона лица, нуждающиеся во временной защите, – это иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории страны, имеющей общую границу с Украиной, массово вынужденные искать защиту в Украине вследствие внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф либо иных событий, нарушающих общественный порядок в определенной части либо на всей территории страны происхождения.

Изложенные определения свидетельствуют о том, что лица, нуждающиеся в дополнительной защите, в отличие от лиц, нуждающихся во временной защите, находятся в Украине в ситуации, мало чем отличающейся от ситуации беженцев. Как и беженцы, часть с них длительный период не смогут возвратиться в страну происхождения, в связи с чем встает вопрос об их интеграции в украинское общество и, соответственно, о приобретении ими украинского гражданства. В то же время, в отличие от беженцев, действующий Закон «О гражданстве Украины» не упоминает об этой категории лиц. Представляется целесообразным внести в него соответствующие изменения, предоставив лицам, нуждающимся в дополнительной защите, условия приобретения гражданства Украины такие же, как и беженцам.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в Украине последовательно осуществляются законодательные меры, направленные на сокращение и предупреждение безгражданства беженцев путем создания реальных механизмов получения ими украинского гражданства.

Список использованной литературы

1. Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты. – Киев : Представительство УВКБ ООН в Украине, 2008. – 107 с.
2. Безгражданство в международном праве: Выступление г-на Мишеля Йона-Прат, старшего советника по правовым вопросам региона Центральной и Восточной Европы УВКБ ООН // Материалы семинара по вопросам гражданства, безгражданства и статуса иностранцев в государствах СНГ и Балтии. – Женева : Международная организация миграции, 1994. – С. 31-44.

3. Как беженцу приобрести гражданство Украины? Путеводитель к Закону Украины «О гражданстве Украины». – Киев : Представительство УВКБ ООН в Украине. – 2003. – 51 с.

Статья поступила в редакцию 16.06.2014 г.

A. P. Ogurtsov

LEGISLATIVE PROVIDING OF PREVENTION AND REDUCTION OF CASES OF STATELESSNESS OF REFUGEES IN UKRAINE

The article makes the analysis of the legislation of Ukraine directed on prevention and reduction of cases of statelessness of refugees as well as provides suggestions on its improvement.

With liberalization of the migratory legislation of Ukraine the number of foreign citizens and stateless persons, whose considerable part was formed by refugees arriving to its territory, has sharply increased. One of those effective measures to ensure the integration of refugees in the host country is their acquisition of nationality.

Some of the refugees who arrived in Ukraine were qualified in international law as stateless persons de jure, others as were qualified as stateless persons de facto.

For Ukraine the problem of legislative providing of prevention and reduction of cases of statelessness of refugees arose after its declaration of independence and it still remains pressing. However, it is not paid enough attention to the research of legislative providing of prevention and reduction of statelessness of refugees, so the main objective of this article is implementation of the analysis of those legislative measures undertaken in Ukraine to resolve the specified problem.

The law of Ukraine «On the Citizenship of Ukraine» as of January 18, 2001, has established real mechanisms of acquisition of the Ukrainian citizenship by refugees and their children. In the current version of the law the conditions to acquire the citizenship by refugees are significantly simplified. The conditions for restoration of the citizenship of Ukraine by refugees are simplified as well.

Today the legislative measures aimed at reduction and prevention of statelessness of refugees are being consistently carried out by means of creating real mechanisms to acquire the Ukrainian citizenship by these persons.

According to the author, it is expedient to make the corresponding amendments to the current law of Ukraine «On the Citizenship of Ukraine» that would be aimed at providing the possibility of acquisition of the Ukrainian citizenship by the persons, recognized as refugees in other countries and who arrived in Ukraine for good reasons.

Keywords: a refugee, stateless person, citizen, citizenship.

О. П. Огурцов

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА СКОРОЧЕННЯ ВИПАДКАМ БЕЗГРОМАДЯНСТВА БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз законодавства України, спрямованого на попередження і скорочення випадків безгромадянства біженців, а також обґрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

Для України проблема законодавчого забезпечення запобігання і скорочення випадків безгромадянства біженців виникла після проголошення незалежності і до цих пір залишається актуальною. Одним з ефективних заходів щодо забезпечення інтеграції біженців в приймаючій країні є набуття ними громадянства.

Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 встановив реальні механізми набуття українського громадянства біженцями та їхніми дітьми. У поточній версії закону умови для набуття та відновлення громадянства України біженцями значно спрощуються.

На думку автора, доцільно внести відповідні поправки до чинного закону України «Про громадянство України», які будуть спрямовані на забезпечення можливості набуття громадянства України особами, визнаними біженцями в інших країнах і хто прибув в Україну з поважних причин.

Ключові слова: біженець, особа без громадянства, громадянин, громадянство.

УДК 342.12:94

Є. І. Сарасв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан та особливості адміністративно-правового регулювання організації дорожнього руху. Як висновок окреслені основні способи та структура правового регулювання відносин у сфері організації дорожнього руху.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, норматив, організація дорожнього руху, стандарт.

Постановка проблеми. Правове регулювання - один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. На сьогодні, безпека та «комфортність» (зручність, мінімальні витрати часу та мінімізація шкідливих чинників для учасників дорожнього руху) на вулично-дорожній мережі забезпечується комплексом інженерно-технічних, організаційно-профілактичних та правових заходів. При цьому останні заходи (правові), на наш погляд, є необхідним підґрунтям для впровадження та функціонування інших. У переважній більшості, правовідносини, що пов'язані із забезпеченням безпеки та організації дорожнього руху (далі - ОДР) регулюються адміністративно-правовими нормами. Не зважаючи на це, переважна більшість робіт пов'язаних з питаннями ОДР - це дослідження соціально-економічних, організаційно-розпорядчих або технічних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вчених приділяли увагу питанням ОДР, зокрема серед вітчизняних авторів це роботи: В. Бесчастного, М. Веселова, Т. Гуржія, М. Долгополової, В. Развадовського, А. Собакаря; серед російських колег праці М. Баришнікова, Б. Кормішкина, В. Назарова, С. Радіонова та інших. До цього списку можна також додати й прізвища деяких вчених (фахівців) Європи та США: W. Haddon Jr., M. Braker, N. Garber та L. Hoel, A. Nunez, D. Saez та C. Cortes, наукові надбання яких також було враховано під час написання наукової статті за обраною тематикою.

Поряд з тим, що вітчизняна та зарубіжна наука вже має певний масив наукових думок та поглядів, у яких започатковано розв'язання даної та суміжних проблем є певна низка питань правової регламентації ОДР, які раніше не були вирішені. До речі, стан дослідження проблем адміністративно-правового регулювання ОДР в сусідній нам Російській Федерації має куди як кращий вигляд, ніж в Україні, де правові аспекти ОДР розглядалися лише епізодично, переважно у межах інших досліджень у сфері безпеки дорожнього руху.

Отже, метою нашої публікації є з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання ОДР, окреслення проблемних питань та напрацювання пропозицій щодо удосконалення законодавства у зазначеній сфері діяльності.

Виклад основного матеріалу. Особливість сфери забезпечення безпеки

дорожнього руху (далі – БДР), як зазначає В. Бесчастний, полягає в тому, що вона регулюється переважно нормами адміністративного права, якщо розглядаються питання врегулювання зовнішньосистемних та внутрішньосистемних відносин у процесі забезпечення БДР [1, с. 11]. В. Ф. Муцком визначено, що адміністративно-правове регулювання БДР – це процес застосування державними органами влади спеціальних методів впливу на функціонування суспільних відносин з приводу переміщення людей і вантажів за допомогою транспортних засобів з метою мінімізації ризику заподіяння шкоди життю, здоров'ю, власності та іншим правам учасників такого руху, а також зменшення кількості та тяжкості ДТП [2, с. 11].

Адміністративно-правове регулювання управлінських суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередкування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, правовим способом цілеспрямованого керівного (управлінського) впливу. Але ці зв'язки і цей вплив припускають відоме підпорядкування волі керованих єдиній волі, тих, що керують. Таким чином, адміністративно-правове регулювання має своїм об'єктом такі суспільні відношення, в яких положення сторін характеризується їх фактичною нерівністю: один з учасників «підпорядкований» іншому [3, с. 23]. З цього приводу В. Назаров вважає, що суть адміністративних правовідносин у галузі ОДР обумовлена правом учасників дорожнього руху на впорядкування відносин між ними та обов'язком держави гарантувати впорядкування цих відносин. Одним з висновків цього автора є думка про те, що неефективна реалізація можливостей ОДР для вирішення проблем транспортного обслуговування у містах багато в чому зумовлюється недосконалістю системи державного і муніципального управління у цій сфері забезпечення БДР, що позначається на стані адміністративно-правового регулювання у галузі ОДР [4].

Характерною особливістю ОДР, як це витікає з раніше наданого визначення, є поєднання у цьому процесі правових і технічних заходів. Це обумовлено специфікою дорожнього руху як об'єкту організації. Потрібний за умовами забезпечення ефективності дорожньо-транспортного процесу порядок дорожнього руху не можна встановити, використовуючи лише нормативно-правові акти. З цього приводу Б. Кормішкин каже, що значна частина правової інформації про встановлений порядок дорожнього руху, а також про стан умов руху, доводиться до учасників за допомогою технічних засобів організації дорожнього руху: світлофорів, дорожніх знаків, розмітки [5, с. 49].

Виходячи із змісту поняття ОДР, її об'єктом є діяльність учасників цього процесу, перш за все водіїв і пішоходів. Це дозволяє розглядати ОДР як вид соціального управління, під яким у теорії управління розуміється «...суспільно значуща діяльність, яка здійснюється з метою забезпечення узгодженості та впорядкованості сумісних дій людей, їх колективів на користь ефективного досягнення завдань, що стоять перед ними» [5, с. 50]. Причому це буде соціальне управління, здійснюване в правовій формі. М. Баришников вважає, що ОДР, маючи кінцевим результатом керуючий вплив на дорожній рух, під час практичної його реалізації сама є об'єктом управління [6]. Якщо розглядати учасників дорожнього руху як соціальну спільність, а дорожній рух - як сферу діяльності людей, то основним засобом його впорядкування, гадає С. Радіонов, слід визнати правове регулювання тих відносин між суб'єктами цієї діяльності - водіями, пішоходами, пасажирями, що виникають в процесі здійснення цієї діяльності [7, с. 16].

У літературі також наголошується, що форма управлінської діяльності може бути віднесена до правових в тому випадку, якщо у діях, які здійснюються суб'єктом публічної адміністрації, виявляється характерне для державного управління юридичне волевиявлення даного суб'єкта. Саме такого роду дії складають основний зміст ОДР як

одного з методів управління дорожнім рухом.

Нормативно-правове регулювання – невід’ємний атрибут управління різними сферами і галузями суспільного життя, яке здійснюється державою. Його характерною ознакою є владність, що виявляється в обов’язковості встановлюваного порядку і застосуванні за необхідних умов заходів державного примусу до його дотримання. Воно є найважливішим інструментом соціального управління, за допомогою якого здійснюється юридичний вплив на суспільні відносини. На підтримку цього можна навести позицію В. Горшенєва, який вважає, що загальне призначення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин полягає в тому, що за його допомогою досягається встановлення та організація процесу реалізації прав і юридичних обов’язків різними суб’єктами суспільних відносин. Таким шляхом правове регулювання надає суспільним відносинам визначеність і стійкість, оскільки встановлене правило, з одного боку, вказує найбільш доцільну поведінку суб’єктів при обставинах, що склалися, а з іншого боку, це правило гарантується сприянням, підтримкою і охороною держави з метою неодмінного досягнення передбаченого результату у врегульованих правом суспільних відносинах [8, с. 19-20].

Особливу увагу слід приділити встановленню цілей адміністративно-правового регулювання ОДР, тобто визначити в чому полягає «інтерес» управління у зазначеній сфері відносин. Узагальнення наявних у літературі думок з цього питання, доповнене власним аналізом поняття «організація дорожнього руху», дозволило визначити наступні цілі: підвищення безпеки руху; підвищення пропускнуєї спроможності доріг та мінімізація обмежень встановлених швидкостей руху ТЗ; створення комфортних умов для пересування усіх категорій учасників дорожнього руху; мінімізація шкідливих наслідків автомобілізації на людину та навколишнє середовище; покращення правового забезпечення функціонування органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання в досліджуваній сфері; удосконалення законодавчих актів щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері БДР.

Основа нормативно-правового регулювання ОДР, як і будь-яких інших відносин утворюють юридичні норми. Певні автори пропонують визначення адміністративно-правової норми як вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації [9, с. 39]. С. Стеценко бачить поняття адміністративно-правової норми як загальнообов’язкове правило поведінки, що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу [10, с. 69]. Н. Писаренко каже, що цим нормам притаманні такі риси: їх встановлює, ратифікує чи санкціонує держава; вони визначають і закріплюють права та обов’язки суб’єктів права; є загальнообов’язковими і формально-визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені примусовою силою держави; закріплюються в актах, що їх видають компетентні державні органи [3, с. 49]. Разом з тим адміністративно-правові норми характеризуються також певними особливостями, які дозволяють вирізнити їх серед інших галузей права.

Центральне місце у правовому регулюванні діяльності щодо забезпечення БДР займають закони та інші законодавчі акти України. Причому їх значення в розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід’ємною ознакою останньої.

Безпосередню вказівку на правове окреслення вимог щодо ОДР у Законі України «Про дорожній рух» містять лише дві статті 27 та 28. Зокрема законом встановлено, що ОДР на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах здійснюється із застосуванням технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом відповідно до правил і стандартів, а також на основі проектів і схем ОДР, погоджених із

МВС України. До вказаних проектів і схем за приписами МВС України можуть бути внесені зміни та доповнення. Також окреслюються основні суб'єкти, які задіяні в ОДР. Зазначено, що ОДР здійснюється спеціалізованими службами, що створюються відповідними органами: на автомобільних дорогах, що перебувають у власності територіальних громад, - органами місцевого самоврядування; на інших автомобільних дорогах - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами; на залізничних переїздах - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки на залізничному транспорті. У разі виникнення загрози БДР, перешкод у русі транспортних засобів (далі – ТЗ) і пішоходів відповідні посадові особи МВС України, дорожніх і комунальних служб мають право вносити оперативні зміни в ОДР і вживати необхідних заходів щодо усунення перешкод.

Крім того, Закон України «Про дорожній рух» закріплює певні спеціальні принципи ОДР, - норма закону категорично забороняє внесення зміни в ОДР з метою підвищення інтенсивності руху ТЗ за рахунок зниження рівня БДР; при виникненні місць концентрації ДТП усі заходи щодо ліквідації їх причин та умов виконуються позачергово. Ст. 28 регламентує організацію руху велосипедистів, гужового транспорту та прогону тварин. Фактично це поєднання норми-припису та норми-заборони: рух велосипедистів, гужового транспорту та прогін погоничами домашніх тварин організовуються з використанням дублюючих шляхів, узбіч; на автомобільних дорогах державного значення такий рух обмежується. Не зважаючи на те, що вказані норми містять суттєві для ОДР положення, вони не визначають усіх питань, які, на наш погляд, потребують законодавчого врегулювання. Навіть відсутність визначення самого терміну «організація дорожнього руху» у законі викликає волюнтаризм поглядів на систему та зміст цієї діяльності, що не може негативно не вплинути на дієвість практичних заходів.

Окремий бік правового регулювання ОДР містять норми Розділу VI Закону України «Про дорожній рух». Ст. 38 каже, що з метою встановлення обов'язкових норм, правил, вимог щодо організації та безпеки дорожнього руху провадяться стандартизація та нормування дорожнього руху. Спробуємо з'ясувати зміст цих понять.

З енциклопедичних джерел випливає, що під стандартизацією розуміється діяльність компетентних державних та інших органів і організацій, пов'язана з розробленням, схваленням, прийняттям, впровадженням, переглядом, зміною та припиненням дії стандартів. Така діяльність спрямована на досягнення впорядкування у певній галузі за допомогою встановлення положень для загального і багатократного вживання відносно реально існуючих і потенційних завдань [11, с. 845]. Такий саме зміст терміну «стандартизація» надає ст. 1 Закону України «Про стандартизацію».

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про дорожній рух» державні стандарти дорожнього руху визначають поняття і терміни, методи здійснення контролю за станом ОДР, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу транспорту на здоров'я людини та навколишнє природне середовище, інші питання, пов'язані з дорожнім рухом.

До основних національних стандартів України, які стосуються аспектів ОДР відносяться:

- ДСТУ 4159-2003 «Безпека дорожнього руху. Організація дорожнього руху. Умовні позначення на схемах і планах» – розроблено: НДЦ БДР МВС України, затверджено наказом Держстандарту України від 07.04.2003 № 53. Цей стандарт встановлює вимоги до проектної документації з ОДР та автоматизованих систем керування дорожнім рухом, вимоги до умовних позначень технічних засобів та елементів, а також інших пристроїв регулювання дорожнього руху на схемах і планах ОДР;

- ДСТУ 2587:2010 «Безпека дорожнього руху. Розмітка дорожня. Загальні технічні вимоги. Методи контролювання. Правила застосування» – розроблено: ДДАІ МВС України, Держдо-рНДІ, затверджено наказом Держспоживстандарту України від 27.12.2010 № 590;
- ДСТУ 2735-94 «Огородження дорожні і напрямні пристрої. Правила використання. Вимоги безпеки дорожнього руху» – затверджено наказом Держстандарту України від 25.08.1994 № 215;
- ДСТУ 4092-2002 «Світлофори дорожні. Загальні технічні вимоги, правила застосовування та вимоги безпеки» – затверджено наказом Держстандарту України від 03.06.02 № 326;
- ДСТУ 4100-2002 «Дорожні знаки. Загальні технічні умови. Правила застосування» – затверджено наказом Держстандарту України від 03.06.2002 № 326 та інші.

Вимоги цих стандартів є обов'язковими для застосування на дорогах, незалежно від форми їх власності та відомчої належності.

Як приклад «відомчих» стандартів (стандартів Організації України) можна навести наступні документи:

- СОУ 45.2-00018112-048:2010 «Безпека дорожнього руху. Проект (схема) організації дорожнього руху. Правила розроблення, побудови, оформлення та вимоги до змісту»;
- СОУ 45.2-00018112-004-2006 «Безпека дорожнього руху. Огородження стримуvalьні для пішоходів. Загальні технічні умови»;
- СОУ 45.2-00018112-007-2008 «Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги загального користування. Порядок визначення ділянок і місць концентрації дорожньо-транспортних пригод на дорогах загального користування»;
- СОУ 45.2-00018112-024:2008 «Безпека дорожнього руху. Вимоги до ділянок автомобільних доріг на підходах до залізничних переїздів» тощо.

Отже, стандартизацією ОДР можна вважати діяльність, що полягає у встановленні формально закріплених, обов'язкових положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування транспортних і пішохідних потоків, результатом якої є підвищення рівня безпеки дорожнього руху; створення комфортних умов для пересування усіх категорій учасників дорожнього руху; мінімізація шкідливих наслідків автомобілізації на людину та навколишнє середовище.

Більш складним виявляється завдання визначити дефініцію «нормування дорожнього руху». Значення терміну нормування менш представлено у законодавстві, енциклопедичних чи правових джерелах ніж стандартизація. Вживання терміну «нормування» знаходимо у таких словосполученнях, як нормування праці, нормування витратних матеріалів тощо. Нормування праці – встановлення норм затрат праці на виготовлення одиниці продукції або виконання певного обсягу робіт у відповідних організаційно-технічних умовах [12, с. 193]. На прикладі нормування витратних матеріальних ресурсів в енциклопедії знаходимо такий коментар, що норми витрат мають бути науково обґрунтованими, прогресивними та динамічними, тобто систематично переглядатися у міру організаційно-технічних зрушень у виробництві [13, с. 133]. Нормативи - економічні, технічні, технологічні або інші показники відповідних норм, за якими здійснюються певні дії, виконується окрема робота, приймаються управлінські рішення тощо. Застосовуються як самостійні величини (показники) для розрахунку і прийняття відповідних норм. Отже, норматив може бути складовою частиною норми, а норма, у свою чергу, може виступати як норматив і навпаки. Крім того, нормативи розробляються, узгоджуються затверджуються

компетентними органами виконавчої влади і публікуються разом з нормами. За юридичним змістом, формою і призначенням нормативи є нормативно-технічним документом, що визначає кількісні та якісні параметри (стандарти) як на матеріальні предмети, так і на норми, правила й вимоги до об'єктів організаційно-методичного, загальнотехнічного та управлінського характеру [12, с. 191].

Відповідно до ст. 40 Закону України «Про дорожній рух» нормативи дорожнього руху повинні відповідати вимогам безпеки, економічності та комфортності дорожнього руху, охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людини. У разі необхідності для деяких категорій доріг і вулиць можуть, залежно від їх функціонального призначення, встановлюватися окремі нормативи.

Наведемо перелік основних державних норм України, які стосуються аспектів ОДР:

- ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» – затверджені наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992 № 44;
- ДБН В.2.3-5-2001 «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів» – затверджені наказом Держбуду України від 11.04.2001 № 89.

В частині споруд транспорту вимоги ДБН 360-92** замінені вимогами ДБН В.2.3-5-2001. При проектуванні поселень України поряд з положеннями цих норм слід також керуватися СанПіНом «Планування і забудова населених місць України», ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень», вимогами інших чинних нормативно-інструктивних документів. Проблема каже сама за себе – до теперішнього часу в країні не було розроблено концепції нормативної бази України в галузі містобудування і капітального будівництва, яка б містила норми і з приводу ОДР.

Таким чином, нормування ОДР це розробка та впровадження норм (результат науково-дослідної та аналітичної роботи фахівців різного профілю), які повинні відповідати вимогам безпеки, економічності та комфортності дорожнього руху, охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людини, за якими здійснюються певні дії, виконується окрема робота, приймаються управлінські рішення щодо оптимізації та впорядкування руху транспортних та пішохідних потоків на вулично-дорожній мережі.

Цікавим є той факт, що правовий статус технічних норм у адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема і у сфері ОДР у різних країнах (навіть пострадянського простору) є не однаковим. Відсутня чітка позиція з цього приводу і в українському законодавстві.

Наприклад, законодавство Казахстану, Росії та США чітко розподіляє нормативну технічну інформацію на дві категорії: перша – технічні регламенти; друга - стандарти [14]. Така ієрархічна структура нормативних документів відповідає положенню Угоди Всесвітньої торгової організації «Про технічні бар'єри у торгівлі». Принципова різниця між цими категоріями полягає у завданні, яке вирішується даною категорією нормативно-технічних актів, і в юридичній силі документів даної категорії. В ієрархії нормотворчості, технічні регламенти є підзаконними актами. Якщо головним завданням закону є юридичне закріплення вимог про те, що матеріальні об'єкти та процеси повинні бути безпечними для життя і здоров'я людини та навколишнього середовища, то головне завдання технічного регламенту (як підзаконного акту) полягає у формулюванні основних технічних принципів, якими слід керуватися у справі забезпечення БДР. Стандарт, у свою чергу, є деталізацією принципів, закладених у технічних регламентах: ця деталізація досягається шляхом опису технічних характеристик об'єктів, послуги або процесів, видів робіт, дотримання яких робить дану операцію або процес безпечним для життя і здоров'я людини, а також навколишнього середовища.

Юридична сила технічних регламентів і стандартів визначається завданнями, які вирішуються кожною з цих двох категорій нормативних документів. Так, положення технічних регламентів є принциповими і, як наслідок, обов'язковими до дотримання всіма особами (державними, фізичними і юридичними) на всій території країни. На відміну від регламентів, стандарти є добровільними нормативними документами, кожен з яких може пропонувати альтернативний шлях досягнення безпеки, тобто є диспозитивними нормами.

Якщо звернутися до сучасного російського законодавства, то у ст. 22 Федерального закону РФ від 10 грудня 1995 року № 196-ФЗ «Про безпеку дорожнього руху» закріплено, що діяльність з ОДР повинна здійснюватися на основі комплексного використання технічних засобів і конструкцій, застосування яких регламентоване технічними регламентами. Такий самий зміст має п. 1 ст. 23 Закону від 15 липня 1996 року № 29-І «Про безпеку дорожнього руху» Республіки Казахстан.

Технічний регламент - документ (нормативний правовий акт), що встановлює обов'язкові для застосування і виконання вимоги до об'єктів технічного регулювання. Регламенти повинні були прийти на зміну колишній системі стандартизації і регулювати лише питання безпеки. Застарілі ГОСТи (державні стандарти) не завжди відповідають сучасним вимогам та стану автомобілізації і є надзвичайно заплутаними.

Ст. 11 Закону України «Про автомобільні дороги» містить таке положення, що пріоритетним напрямком подальшого удосконалення нормування дорожнього руху можна також вважати гармонізацію технічних норм і правил з вимогами міжнародного законодавства, що має проводитися поряд з інтеграцією автомобільних доріг загального користування до міжнародної мережі автомобільних доріг. З огляду на ці пріоритети, та, враховуючи аналіз систем технічного регулювання інших країн, вважаємо, що ієрархічна структура нормативно-технічних актів (на сьогодні - стандартизація та нормування дорожнього руху) в Україні, зокрема і у питаннях ОДР, має бути приведена до міжнародної практики.

Адміністративно-правове регулювання технічних аспектів ОДР має бути представлене у вигляді двохярусної системи. Верхній ярус - нормативно-правовий і наглядовий – складають закони і підзаконні акти центральних органів виконавчої влади (зокрема, технічні регламенти), а також адміністративні функції державних органів з контролю та нагляду за дотриманням законодавства. Нижній ярус - нормативно-технічний - становить комплекс стандартів, технічних умов та методичної і довідкової інформації, розробкою і застосуванням якої в тій або іншій формі займаються всі без виключення учасники забезпечення безпеки дорожнього руху.

До речі, термін «технічний регламент» не є новим для українського законодавства. Ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» дає наступне визначення цьому поняттю - це закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Отже, введення до вітчизняної системи правового регулювання дорожнього руху технічних регламентів не стане чимось абсолютно новим та невідомим.

Крім того, потребує чіткого врегулювання і питання компетенції затвердження відповідних нормативно-технічних актів. Сьогодні українське законодавство, на наш погляд, дає дуже розмите уявлення про те, які саме суб'єкти наділені правом затверджувати стандарти та норми. Ст. 39 Закону України «Про дорожній рух» згадує лише про те, що стандарти дорожнього руху розробляються та вводяться в дію в порядку, що встановлюється законодавством України. Ст. 44 Закону України «Про автомобільні дороги» каже, що розробка стандартів і норм з будівництва,

реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг проводиться органом державного управління автомобільними дорогами за погодженням з відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху. Затвердження таких державних стандартів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання. Нормативи ж дорожнього руху (як зазначено у ст. 40 Закону України «Про дорожній рух») розробляються, вводяться і контролюються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади і підприємствами України та іншими уповноваженими органами відповідно до чинного законодавства України.

На нашу думку, впровадження такого нормативного документу як технічний регламент у систему регулювання суспільних відносин у сфері дорожнього руху має бути здійснено на рівні закону - Закону України «Про дорожній рух», а затвердження та введення конкретних технічних регламентів - відповідними постановами Кабінету Міністрів України. Тобто зробити це компетенцією Уряду. Технічний регламент має містити мінімально необхідні вимоги, що забезпечують БДР під час його організації, перелік і (або) опис об'єктів технічного регулювання, вимоги до цих об'єктів і правила їх ідентифікації з метою застосування технічного регламенту. Усі інші питання деталізації застосування технічних регламентів у сфері організації та безпеки дорожнього руху мають бути розкриті у стандартах та нормативах, затвердження яких треба віднести до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання.

За таких умов, правове регулювання технічних аспектів ОДР буде мати наступний збалансований та системоутворюючий вигляд: закони – технічні регламенти – стандарти та державні норми.

У межах питання, яке нами досліджується, треба підкреслити той факт, що нормативно-технічні норми, які регулюють питання ОДР є частиною адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері дорожнього руху. Вони мають усі риси, які притаманні адміністративно-правовим нормам, і які були нами окреслені раніше у цьому підрозділі. Переважна більшість технічних норм, закріплених у нормативно-технічних актах становить основу або в логічному розумінні щільно й органічно взаємодіє з різного роду правовими актами у сфері дорожнього руху, будівництва, реконструкції автомобільних доріг, вулиць об'єктів дорожнього сервісу, тощо.

У ст. 41 Закону України «Про дорожній рух» вказано, що «...питання організації руху та його безпеки регулюються Правилами дорожнього руху, що затверджуються Кабінетом Міністрів України». Виникає правомірне питання: чи можна розглядати вимоги відповідного правового акту як правове регулювання ОДР? Адже вище мовилося про ОДР як діяльність, в основі якої покладено використання технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом відповідно до правил і стандартів, а також на основі проектів і схем ОДР (ст. 27 Закону). Уявляється, що відповідь на поставлене питання має бути позитивною. На користь такого висновку свідчить само включення положення про ПДР до Розділу VI закону «Стандартизація та нормування організації дорожнього руху». Крім того, можна навести наступні аргументи.

Виходячи зі змісту використаних у визначенні ОДР термінів, можна зробити висновок, що мова йдеться про діяльність, яка спрямована на організацію дій людей, що пересуваються по дорогах з використанням ТЗ або без таких, надання впорядкованості відносинам, що виникають між ними. Основним засобом впорядкування суспільних відносин є їх правове регулювання, за допомогою якого здійснюється юридичний вплив на поведінку учасників дорожнього руху через

наділення їх певними правами та обов'язками, що визначає у підсумку характер та обсяг їх належної (розпорядження, заборони) або можливої (дозволи) поведінки і застосування за необхідності заходів юридичної відповідальності.

Результатом правового регулювання є встановлення правового режиму або, іншими словами, певного порядку діяльності людей. У ст. 14 Закону України «Про дорожній рух» зазначено, що учасники дорожнього руху з одного боку мають право на «безпечні умови дорожнього руху...», а з іншого, - зобов'язані «знати і неухильно дотримувати вимог цього Закону, Правил дорожнього руху та інших нормативних актів з питань БДР». Дане положення закону слід вважати базовим для впорядкування суспільних відносин, що утворюють дорожній рух, отже, для його організації. Основними серед нормативно-правових актів, які мають неухильно дотримувати учасники дорожнього руху є ПДР, що встановлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України. ПДР визначають правові основи взаємин учасників дорожнього руху. Основний їх зміст складають описи різних дорожніх ситуацій і транспортних операцій (тобто гіпотез норм, що регулюють дорожній рух) і виклад вимог (заборони, розпорядження) до порядку дій учасників дорожнього руху в цих ситуаціях або при виконанні відповідних операцій (тобто диспозиції норм).

Крім ПДР деякі питання, які пов'язані або мають відношення до ОДР регламентують і деякі інші нормативно-правові акти Уряду та центральних органів виконавчої влади. Серед них можна назвати: Єдині правила ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони (затверджені ПКМ України від 30.03.1994 № 198); Правила проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами (затверджені ПКМ України від 18.01.2001 № 30); Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту (затверджені ПКМ України від 18.02.1997 № 176); Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС (затверджені ПКМ України від 14.04.1997 № 341); Правила паркування транспортних засобів (затверджені ПКМ України від 03.12.2009 № 1342); Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів (затверджені наказом МВС України від 26.07.2004 № 822); Методичні рекомендації співробітникам Державтоінспекції з питань контролю за станом вулично-дорожньої мережі, організацією дорожнього руху, дорожнім перевезенням небезпечних вантажів та рухом великогабаритних і великовагових транспортних засобів (затверджені розпорядженням МВС України від 06.08.2009 № 683) та інші. Питання ОДР є предметом нормотворчості і органів місцевого самоврядування.

Висновки. Узагальнюючи сказане, можна зробити висновок про те, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі ОДР здійснюється трьома способами:

- за допомогою норм права, що містяться у Законі України «Про дорожній рух» та інших законах; Правилах дорожнього руху, інших нормативних правових актах, що містять вимоги щодо ОДР, організації та особливостей руху окремих категорій ТЗ; нормативно-технічних актах (стандарти, норми) тощо.
- на основі використання інформаційних можливостей ТЗОДР та систем автоматизованого керування дорожнім рухом;
- безпосередніми регулювальними діями уповноважених на те посадових осіб (регулювальників).

Аналіз законодавства і державних стандартів (норм) дає підстави вважати, що ОДР за своїм змістом може бути представлена як правова форма управління дорожнім рухом. Кінцевим результатом такого правового впливу є встановлення певного правового режиму дорожнього руху, нормативна регламентація порядку дій учасників

цього процесу, за допомогою якої досягається певний розподіл транспортних і пішохідних потоків по вулично-дорожній мережі. Особливістю адміністративно-правового регулювання ОДР є встановлення обов'язкових норм, правил, вимог щодо організації та безпеки дорожнього руху (стандартизація та нормування), що обумовлено превалюванням інженерно-технічних заходів у здійсненні цієї діяльності.

Права громадян на безпечні та комфортні умови руху по дорогах, забезпечення яких законодавець пов'язав з виконанням законодавства про безпеку дорожнього руху, можуть бути фактично реалізовані, лише якщо само законодавство задовольняє принципам системності та є необхідне для його виконання фінансове, матеріальне і організаційне забезпечення.

Із урахуванням чинного законодавства та пропозицій щодо удосконалення нормативно-технічного регулювання ОДР (на підставі проведеного нами дослідження) оптимальний варіант ієрархічної структури адміністративно-правового регулювання ми бачимо у такому вигляді: I рівень - закони України; II рівень - технічні регламенти, програми, концепції та інші єдині (типові) правила, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України; III рівень - стандарти, державні норми та інші відомчі інструкції, порядки, положення, які затверджуються наказами центральних органів виконавчої влади; IV рівень - правові акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Бесчастний В. М. Державне управління в сфері дорожнього руху : моногр. / В. М. Бесчастний. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім Дідоренка, 2011. – 476 с.
2. Муцко В. Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Федорович Муцко ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 18 с.
3. Административное право Украины : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. Ю. П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
4. Назаров В. Ю. Административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах : дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Валерий Юрьевич Назаров; Московский университет МВД России. – М., 2007. – 196 с.
5. Кормишкин Б. П. Административно-правовое обеспечение безопасного состояния дорожных условий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Борис Павлович Кормишкин; Академия управления Министерства внутренних дел РФ. – М.: РГБ, 2003. – 153 с.
6. Барышников М. В. Административно-правовой статус участников дорожного движения : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Максим Валерьевич Барышников ; Академия управления МВД России. – М. , 2007. – 22 с.
7. Радионов С. А. Административно-правовые основы организации дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Станислав Александрович Радионов ; Академия управления МВД России. – М., 1995. – 24 с.
8. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
9. Курс адміністративного права України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юріком Інтер, 2013. – 872 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.

12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4: Н–П. – 720 с. : іл.
13. Большая Советская Энциклопедия. В 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. - 3-е изд. – М., Советская Энциклопедия, 1974. – Т. 18: Никко – Отолиты. – 632 с. : илл.
14. Серых А. Р. Сравнительный анализ систем технического регулирования Казахстана, России и США [Электронный ресурс] / А. Р. Серых. - Режим доступа: <http://www.norm-load.ru/SNiP/Data1/48/48477/index.htm#i13490>.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2014 р.

E. I. Saraev

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRAFFIC IN UKRAINE

The condition and characteristics of the administrative regulation of traffic organization are analyzed in the article. Today, security and «comfort» (convenience, a minimal investment of time and minimization of harmful factors for road users) on the road network is ensured by a complex of engineering-technical, organizational and preventive and legal measures.

The latter activities (legal), in our opinion, are a necessary basis for the implementation and functioning of other. In the vast majority, the relations connected with ensuring the safety and traffic are regulated by administrative law. A content of the Law of Ukraine «On road traffic» is analyzed. Found out that in spite of the patterns of the Law contain significant for the organization of road traffic regulations, they do not determine all the issues which, in our opinion, require legislative regulation.

The concept and content of standardization and regulation of road traffic organization are installed. Administrative-legal regulation of the technical aspects of road traffic organization shall be presented in the form of two level systems.

Upper level - consists of the laws and regulations of Central Executive government (in particular, the technical regulations).

Lower level - is a set of standards. Underlined the fact that the normative-technical norms, which regulate the organization of the road, are part of the administrative-legal regulation of public relations in the field of road safety.

As a conclusion the main methods and structure of the legal regulation of relations in the sphere of organization of road traffic are described. Analysis of legislation and state standards (norms) gives grounds to believe that the traffic organization in its content can be represented as the legal form of traffic management.

The end result of such legal action is the establishment of a specific legal regime of the road.

Key words: administrative-legal regulation, traffic organization, standard.

УДК 341.018:34(477)(045)

Ю. С. Хоббі

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті розглядається процес імплементації європейських стандартів до національної правової системи України.

Наголошується, що процес гармонізації супроводжується рядом проблем, починаючи з невизначеністю конкретних правових актів ЄС, до яких необхідно адаптувати українське законодавства, їх переклад, строки виконання і закінчуючи слабким інформаційним забезпеченням процесу адаптації законодавства серед населення.

Крім того, автор вважає, що першочерговим завданням на шляху імплементації європейських стандартів повинно бути проведення в конкретні строки конституційної реформи, що дозволить реформувати багато інститутів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням досвіду країн-членів ЄС.

Ключові слова: *Європейський Союз, європейські стандарти, імплементація, гармонізація, адаптація, конституційна реформа.*

Постановка проблеми. З часу набуття Україною незалежності одним з пріоритетних напрямів її зовнішньої політики було обрано євроінтеграцію, встановлення відносин з Європейським Союзом і налагодження плідної взаємовигідної співпраці та взаємодопомоги. Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС через правову реформу, яка триває в нашій країні вже довгий час. Проголошений нашою державою стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає всебічне входження до європейського політичного, економічного, в тому числі і правового простору. Як зазначає доктор юридичних наук В. Муравйов «поглиблення інтеграційних зв'язків з Євросоюзом вимагатиме від України цілеспрямованої роботи з реформування її конституційного та іншого законодавства, створення адміністративних та судових установ, здатних працювати з правом європейських інтеграційних організацій. При цьому Україна повинна враховувати вимоги Євросоюзу до третіх країн, які бажають вступити до європейських інтеграційних організацій, а також відповідний досвід країн Центральної та Східної Європи» [1, с. 392].

До недавнього часу взаємодія України та ЄС ґрунтувалася на Угоді про партнерство і співробітництво 1994 року, відповідно до якої було створено систему інститутів, покликаних контролювати процес її здійснення (Рада з питань співробітництва, Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та ін.). Але політична, конституційна та економічна криза загальмували процес адаптації українського законодавства до права ЄС.

Підписання ж Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у травні 2014 року ознаменувало новий етап у взаємовідносинах двох сторін та поставило їх на якісно новий рівень розвитку. Та для ефективного виконання завдань цієї Угоди необхідно ще провести ряд політичних, правових та інституційних перетворень, а це тривалий та складний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням адаптації та гармонізації

законодавства України та ЄС займалися багато дослідників, зокрема В. Г. Буткевич, М. В. Буроменський, В. Н. Денисов, В. В. Копійка, В. І. Муравйов, В. Ф. Опришко, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, Т. Шинкаренко та ін. Але вони здебільшого торкалися попереднього етапу розвитку відносин України та ЄС, що ж стосується нового етапу, розпочатого з підписанням Угоди про асоціацію та наслідки її імплементації, то вони ще не достатньо досліджені.

Виклад основного матеріалу. Гармонізація національного законодавства із європейськими правовими стандартами ґрунтується на дещо застарілій нормативно-правовій базі, в основу якої було покладено ще Угоду про партнерство та співробітництво, яка з підписанням Угоди про асоціацію втратила свою актуальність.

Тож, серед основних нормативно-правових актів з процесу гармонізації законодавств слід зазначити: «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27.06.2014 та Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 № 1678-VII; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV, яка також стосується УПС та не згадує Лісабонського договору яким Європейському Союзу надано правосуб'єктності; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. N 1496; Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 13 липня 1998 р. N 1074; Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 № 278/2004; Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14.09.2000 № 1072/2000; Указ Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 24.02.1998 № 148/98; Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 N 615/98 та інші.

Що стосується інституційного механізму забезпечення процесу адаптації національного законодавства до вимог ЄС, то окрім центральних органів виконавчої влади до нього входять спеціально утворені установи: Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет ВРУ з питань співробітництва між Україною та ЄС, реальну роботу в напрямку гармонізації проводив створений у 2004 році при Міністерстві юстиції Про Центр європейського та порівняльного права, але його було замінено на Державний департамент з питань адаптації законодавства (Постанова кабінету Міністрів України від 24.12.2004 № 1742), який в свою чергу було ліквідовано Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2006 р. N 256. Як ми бачимо, наявний інституційний механізм не може розглядатися як ефективний та такий, що відповідає потребам адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

Гармонізація законодавства дуже кропіткий та тривалий процес, який вимагає тісної координації усіх гілок влади та спеціалістів в усіх сферах суспільного життя. Наприклад, д.ю.н. Н. М. Пархоменко виділяє 5 етапів гармонізації національного законодавства з європейським правом.

«На першому етапі визначаються критерії гармонізації в різних сферах інтеграційної взаємодії відповідно до укладених договорів та визначаються галузі законодавства, що потребують гармонізації, окреслюється відповідне коло проблем правового регулювання в цій галузі. Крім того здійснюється переклад та опрацювання відповідних нормативно-правових актів (наприклад директив, регламентів ЄС) з метою їх практичного використання; матеріально-технічне забезпечення аналізу і розроблення національних правових актів; набуття теоретичного і практичного досвіду особами, причетними до зазначеної діяльності з питань законодавства, моніторингу, інформаційного забезпечення та ін. шляхом організації навчальних візитів до окремих країн

На другому етапі відбувається співвідношення мети і завдань правового регулювання інтеграційної взаємодії, правова експертиза та порівняльно-правовий аналіз національних законодавчих та інших нормативно-правових актів, визначення їх відповідності укладеним міжнародним договорам та вироблення пропозицій щодо їх гармонізації з урахуванням наслідків гармонізації на національному рівні та впливу на національну правову систему; узгодження понять і термінів національного права та права міжнародних організацій, міжнародних договорів.

На третьому етапі визначається та затверджується перелік нормативно-правових актів, що потребують гармонізації з урахуванням їх юридичної сили, а також перелік міжнародних договорів, які необхідно укласти з метою гармонізації. Крім того, відбувається визначення оптимальних форм та засобів, рівнів та меж гармонізації.

На четвертому етапі відбувається синхронна розробка та прийняття нових нормативно-правових актів або внесення змін у діюче законодавство відповідними державними органами. Важливим на даному етапі є подолання існуючих колізій між національним та міжнародним правом або правом міжнародних організацій чи їх об'єднань шляхом застосування відповідних процедур, а саме: визнання загальновизнаних принципів права, правових стандартів та їх закріплення у національному законодавстві; врахування загальних і специфічних вимог під час входження нормативних приписів актів міжнародних організацій у національну правову систему і т.ін...

На п'ятому етапі відбувається реалізація гармонізованих актів, здійснюється оцінка досягнутих результатів на міждержавному та національному рівнях. У перспективі можливо продовження інтеграційної взаємодії у напрямі уніфікації та наближення» [2, с. 340].

На нашу думку, це досить раціональна схема, але здебільшого даний процес відбувається дещо хаотично та без належної взаємоузгодженості на всіх рівнях влади та державного управління. Крім того, по-перше, виявляється деяка невідповідність існуючих нормативно-правових актів, які ще вимагають адаптації, та новоприйнятих, особливо це виражається у відсутності одноманітного тлумачення термінів і понять, що використовуються у міжнародно-правових документах; по-друге, більшість норм права банкетні, а не норми прямої дії; по-третє, не має чіткої схеми до яких конкретно актів ЄС необхідно адаптувати той чи інший нормативний документ та строки цього, що не дозволяє позитивно оцінити процес гармонізації.

Отже, імплементація європейських правових стандартів до національної правової системи реалізується через перенесення відповідних правових норм із європейського законодавства до національного за допомогою традиційних правових механізмів та засобів, притаманних саме цій системі законодавства, а при їх відсутності або несумісності з об'єктом апроксимації – із застосуванням запозичених або новоутворених правових механізмів імплементації в національне право уніфікованих європейських правових стандартів. Але, якщо говорити про правові наслідки

імплементції європейських правових стандартів до національної правової системи України, то далеко не всі вони реалізуються у практичному житті, оскільки в українському законодавстві відсутні як необхідні правові засоби для імплементції відповідних стандартів, так і належні правові механізми для їх реалізації, що супроводжується низьким рівнем правосвідомості та правової культури в суспільстві.

Можливо для усунення зазначених недоліків необхідно створити установу з представництвами в регіонах, покликану сприяти усім органам державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях у підготовці проектів нормативно-правових актів з урахуванням основних положень законодавства ЄС, його термінологічної особливості, з метою їх наближення.

Більш того, в Україні започатковано процес конституційної реформи, яка досі триває та поки що не має конкретних перспектив. Конституційна модернізація призведе до зміни статус та повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, стандартів в області прав людини, крім того, має бути передбачений прозорий правовий механізм вступу до ЄС, щоб уникнути тих проблем, з якими зітнулися держави-члени ЄС при схваленні Конституції ЄС та підписанні Лісабонського договору.

Тому, на нашу думку, доцільно увагу приділити саме процесу конституційної трансформації у відповідності зі світовими стандартами та досвідом європейських країн, встановити чіткі строки підготовки змін до Конституції або нового революційного документу, і вже після цього продовжувати процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Для цього необхідно залучити фахівців та експертів з тих галузей, гармонізація яких передбачена Угодою про асоціацію, особливо в області міжнародних стандартів прав людини, що сприятиме створенню якісно нового документа, що відповідатиме як міжнародно-правовим нормам і міжнародним зобов'язанням нашої країни, так і становленню демократичного суспільства в Україні.

Як зазначає д.ю.н. Н. М. Пархоменко «гармонізовані нормативно-правові акти мають відповідати наступним вимогам: містити норми права, що відповідають положенням діючих міжнародних договорів; забезпечувати одноманітне розуміння та застосування правил, які встановлені всіма учасниками правовідносин та містяться в укладених міжнародних договорах; здійснювати юридичну дію, що за можливості виключає або мінімізує необхідність прийняття відомчих актів, а у випадках, коли така необхідність виникає – передбачати можливість гармонізації підзаконних актів; містити реальні гарантії та механізми виконання правовстановлюючих норм та положень правових актів суб'єктів гармонізації, а також заходи відповідальності протиправної та стимулює правомірної діяльності; передбачати системність та внутрішній зв'язок національних актів та актів інших держав чи міжнародних організацій – суб'єктів інтеграції» [2, с. 340].

Ці вимоги доцільно застосувати і при підготовці пропозицій щодо реформування окремих положень Конституції, та її в цілому.

Також, для забезпечення ефективного та узгодженого процесу адаптації законодавства України до норм права ЄС, І. А. Куровська пропонує здійснити наступне: - систематизувати по галузях, що вимагають зближення, перекладені українською мовою директиви та інші акти ЄС, європейські правила, стандарти та нормативи, які мають бути імплементовані до законодавства України; - сформувати інформаційно-пошукову систему законодавства ЄС, до якого має бути адаптоване законодавство України... - створити єдину інформаційну мережу для всебічного інформаційного забезпечення усіх інституцій, задіяних у процесі адаптації та гармонізації законодавства України із законодавством ЄС; - організувати ... методичне

забезпечення процесу зближення законодавства України до законодавства ЄС; ... - здійснювати проведення належної професійної підготовки фахівців, в тому числі юристів, які мають безпосередньо забезпечувати процес зближення законодавства, за єдиними навчальними програмами та правилами, наближеними до європейських стандартів; ... - кодифікувати законодавство у тих галузях, правове забезпечення яких має бути адаптоване до правового забезпечення ЄС [3, с 15].

Це доречні пропозиції, особливо що стосується кодифікації законодавства у тих галузях, правове забезпечення яких має бути адаптоване до правового забезпечення ЄС, що сприятиме кращому розумінню цього процесу, дозволить швидко орієнтуватися в значному масиві законодавства та дозволить своєчасно виявляти недоліки в цих актах та положення, які не відповідають зазначеним вимогам.

Та вищезазначене може бути реалізовано лише за умови належної організаційної, методологічної, юридичної та економічно-фінансової підтримки та постійної координації діяльності всіх гілок влади в процесі імплементації європейських стандартів до національного законодавства.

Висновок. Підводячи підсумок, зазначаємо, що в Україні хоча і створена відповідна нормативно-правова база, але в її основі лежить ще Угода про партнерство і співробітництво, яка з підписанням Угоди про асоціацію втрачає свою актуальність та вимагає перегляду та доопрацювання.

Певна інституційна система також створена, але до складу цих установ входять як правило політичні діячі та офіційні особи держави, а повинні входити експерти та спеціалісти у відповідних галузях права, крім того не всі з них мають відповідний правовий статус та повноваження, тому їх рекомендації не є обов'язковими.

Процес гармонізації також супроводжується рядом проблем, серед яких слід зазначити наступні: наявність величезного масиву законодавства ЄС у кожній із галузей, щодо якої передбачене зближення нормативно-правових джерел, складність у виборі тих джерел ЄС, до яких необхідно адаптувати свої кодекси та закони у першу чергу; відсутність цілісного законодавчого поля в Україні, низька якість нормативних актів та їх нефункціональність; декларативність офіційних документів у цій сфері, неадекватність встановлення строків виконання Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та відсутність ефективного механізму її реалізації; фактична відсутність перекладів актів законодавства ЄС на українську мову та низький рівень мовної та професійної юридичної підготовки у галузі європейського права законотворців та у ВНЗ; відсутність уніфікованого глосарію термінів права ЄС, щоб у нормотворців та суддів не виникало сумнівів щодо його тлумачення, особливо з приводу імплементації норм ЄС до українського законодавства; слабе інформаційне забезпечення процесу адаптації законодавства серед населення, особливо учасників виборчого процесу; не визначеність чітких джерел фінансування Програми адаптації, формування її бюджету за остаточним принципом. Крім того, гармонізація гальмується невизначеністю перспектив та строків конституційної реформи в Україні, якій також повинні відповідати всі національні нормативно-правові акти.

Список використаної літератури

1. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. І. Муравйов. – К. : Академ-Прес, 2002. – 426 с.
2. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види / Н. М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2012. - №1. – С. 338-342.
3. Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із

законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до європейських співтовариств: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ілона Анатоліївна Куровська; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — 198арк. — Бібліогр.: арк. 166-198.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014 р.

Y. S. Khobbi

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN THE NATIONAL LEGAL SYSTEM OF UKRAINE

The process of implementation of European standards in the national legal system of Ukraine are considered.

It is noted that the harmonization process is accompanied by a number of problems, among which the following: the presence of the vast array of EU legislation in each of the industries for which the predicted convergence of regulatory and legal sources, the difficulty in selecting the sources of the EU, which must adapt their codes and laws in first; lack of coherent legal framework in Ukraine, poor regulations and their dysfunctional reception; declarative official documents in this area, inadequate to the timing of implementation of the Programme of Adaptation of Ukraine to the European Union and the lack of an effective mechanism for its implementation; virtual absence of EU Law Translation into Ukrainian and low level language and professional legal training in the field of European law makers and universities; lack of a uniform glossary of EU law, so that the drafter and the judges had any doubts as to its interpretation, particularly regarding implementation of EU regulations to Ukrainian legislation; poor information provision process of approximation in the population, especially the electoral process; no certainty of clear funding Adaptation programs, formation of its budget for the final principle.

The author considers that the first priority towards implementing European standards must be specific in terms of constitutional reforms that would allow to reform many institutions of state and local governments based on the experience of EU member states.

Keywords: *European Union, European standards, implementation, harmonization, adaptation, constitutional reform.*

УДК 342.3

Р. В. Чернолуцький

РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ В ЗАКОНОПРОЕКТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

В статті досліджується роль юридичної (нормотворчої, законодавчої) техніки в законопроектній діяльності. Розгляд зазначених питань здійснюється через розкриття ролі і значення конституційно-правових норм в правовій системі держави і системі національного законодавства.

Ключові слова: *законотворчість, законотворення, законопроектна діяльність, конституційне право, конституційно-правова норма, юридична техніка.*

Постановка проблеми. Належне існування та стабільне функціонування держави може здійснюватись тільки в царині права, тобто на нормативній основі, домінуючу роль в якій грають законодавчі акти, що приймаються Парламентом для регулювання найважливіших суспільних відносин, що виникають в процесі взаємодії держави, соціуму і особистості. Виходячи з того, що Парламент приймає в обов'язковому порядку законодавчі акти з питань, що зафіксовані в ст. 92 Конституції України [1], такі акти:

- по-перше, мають конституційно-правову природу;
- по-друге, підкреслюють особливу важність таких суспільних відносин, що ними регулюються;
- по-третє, надають характер конституційності суспільним відносинам, що ними регулюються;
- по-четверте, ілюструють важливість методу та предмету конституційно-правового регулювання;
- по-п'яте, детермінують відповідні вимоги, щодо застосування до такого регулювання юридичної техніки;
- по-шосте, обґрунтовують особливості законопроектної діяльності в конституційному праві;
- по-сьоме, підкреслюють не тільки роль і значення норм конституційного права у регулюванні найважливіших суспільних відносин, але й висвітлюють необхідність дослідження закономірностей і процесу їх конструювання, «нормативної побудови» у контексті використання принципів юридичної техніки.

А це об'єктивно вимагає активізації наукових досліджень процесу і основних напрямів розвитку законодавчої (законотворчої) діяльності, особливо в контексті законопроектної діяльності, на стані якої перманентно позначаються і в якій відбиваються труднощі та особливості перехідного стану суспільства і держави, що якраз й має своїм слідством інтенсифікацію законотворчості.

Тому, *метою* даної статті є дослідження ролі принципів юридичної техніки, що застосовуються в процесі законопроектування, як початкової стадії законодавчого (законотворчого) процесу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що окремим загальнотеоретичним і практичним аспектам законопроектування присвячені праці вітчизняних і зарубіжних авторів: С. С. Алексєєва, Л. Ф. Апта, Ю. Р. Арзамасова, Н. В. Артїкуци, В. М. Баранова, І. Л. Брауде, Ж.-Л. Бержеля, Дж. Бейтса, Р. К. Бержерона, О. В. Богачової, А. В. Богачова, Н. А. Власенко, О. А. Гаврілова, Т. В. Губаєвої, Ж. О. Дзейко, Т. О. Дідича, О. В. Зайчука, Р. Ієрінга, Т. В. Кашаніної, Д. А. Керімова, О. Л. Копиленка, Л. Мадера, Д. А. Монастирського, А. Нашиць, М. П. Недюхи, Н. М. Онїщенко, А. С. Піголкіна, С. А. Погорєлової, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, В. Ф. Сиренка, О. Ф. Скакун, І. С. Терлецької, А. Ф. Ткачука, Ю. О. Тихомирова, Д. В. Чухвичева і ін.

Проте, слід наголосити, що вказані автори, не дивлячись на глибоке опрацювання онтологічних, методологічних, аксіологічних і праксеологічних проблем профільного характеру, основну увагу в своїх роботах все ж таки приділяли дослідженню окремих аспектів проектування законодавчих і інших нормативно-правових актів, опускаючи найважливіші і різноманітніші характеристики законопроектування і взагалі законопроектної діяльності, в тому числі й відповідних засад юридичної техніки, що застосовуються в її процесі та характеризують таку діяльність як складний, соціально обумовлений, багато в чому переднормативний, інтелектуальний, політичний і політологічний феномен, організаційний і процесуально-процедурний блок питань, навколо якого «крутиться» та обертається вся нормопроектна, в тому числі й законотворча діяльність в державі і, отже, нормування, регламентація і, як наслідок, правове регулювання соціальних процесів.

Крім того, слід зазначити, що виходячи з основної, профілюючої ролі норм конституційного права в правовій системі держави та в процесі законотворення, проблематику їх ролі та значення досліджували у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, А. З. Георгіца, С. Д. Гусарєв, В. О. Демиденко, В. С. Журавський, Н. К. Ісаєва, Б. В. Калиновський, Р. А. Калюжний, Б. С. Кінаш,

А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Т. А. Костецька, В. В. Кравченко, Л. Т. Кривенко, Г. О. Мурашин, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, Н. А. Пелих, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Скаун, О. В. Скрипнюк, П. Б. Стецюк, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Я. В. Чистоколяний, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко. Однак комплексного науково-теоретичного дослідження, яке б поєднувало у собі питання нормотворення, ознак і змісту конституційно-правових норм, їх видової характеристики та особливостей, функції, соціальну цінність, теоретико-правові та практичні питання форм реалізації і закономірностей їх застосування, ще не проводилось.

Дисертації, які захистили останнім часом українські правники Б. С. Кінаш, О. В. Сінкевич, Я. В. Чистоколяний, містять певний науковий аналіз окремих аспектів конституційно-правових норм. Але ці дослідження не присвячені системному висвітленню нормопроєктної діяльності в сфері розробки конституційно-правових норм.

Викладення основного матеріалу. Виходячи з того, що конституційне право України є основоположною, фундаментальною та профілюючою галуззю національного права, з якої беруть начало всі інші її галузі, об'єктивно зростає значення належної розробки норм цієї галузі, що повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини.

Конституційно-правова норма (від лат. Norma – керівний початок, правило, зразок; узаконене встановлення; порядок, визнаний обов'язковим [1]) виступає первинним елементом системи конституційного права України, звідсіля норми конституційного права, будучи складовими системи конституційного права, відображають у своїй сукупності зміст і сутність цієї галузі загалом.

Одним із перших у незалежній Україні на монографічному рівні дослідив норми конституційного права О. І. Степанюк. Цей дослідник, аналізуючи юридичну природу конституційно-правових норм, дійшов висновку, що під цією категорією слід розуміти прийняте установчою, законодавчою, а іноді судовою і виконавчою владою правило, що опосередковано через поведінку людини регулює політичні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади, а також відносини цієї влади з громадянином [2]. Ми вважаємо таку дефініцію занадто широкою, бо автор визначає природу конституційно-правових норм через її ототожнення з єдиною державною владою, яка розділяється на відповідні гілки влади (законодавчу, виконавчу та судову). Крім того, викликає питання вказівка автора на установчу владу, під якою він напевно розуміє народ. Але народ може затвердити відповідну норму конституційного права за допомогою референдуму, але народ не може виступати в якості конкретного автора конструкції правової норми.

Визначаючи дефініцію конституційно-правових норм, вітчизняний дослідник В. Ф. Мелашенко розумів під ними встановлені чи санкціоновані Українською державою правила, які визначають поведінку учасників конституційно-правових відносин у процесі здійснення повновладдя народу України [3]. Таке визначення також має свої недоліки, бо здійснення повновладдя народу України є хоча й найважливішим, але й не єдиним об'єктом конституційно-правового регулювання. Виходячи з особливої важливості галузі конституційного права та структури його системи, можна говорити про цілу низку таких об'єктів, кожний з яких має системну характеристику та детермінує і викликає до життя та функціонування відповідний системо комплекс конституційно-правових відносин, що потребують врегулювання вже іншими нормами конституційного права.

Найбільш оптимальною у цьому сенсі виступає дефініція яку запропонував вітчизняний фахівець-конституціоналіст, академік права Ю. М. Тодика. Він вважав, що

конституційно-правові норми – це загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені чи санкціоновані державою для охорони і регулювання державно-правових відносин, які реалізуються через права і обов'язки суб'єктів правовідносин і забезпечуються примусовою силою держави [4].

Оптимальність такого доктринального підходу обґрунтовується наявністю низки факторів методологічної властивості:

- по-перше, схожої точки зору притримуються й інші правознавці-конституціоналісти;

- по-друге, дана дефініція володіє більш узагальненим характером у відображенні об'єктів конституційно-правового регулювання;

- по-третє, автор підкреслює та рефлексує основну суб'єктну роль держави у виникненні норм конституційного права;

- по-четверте, автор визначає функціональну природу таких норм в якості загальнообов'язкових правил поведінки;

- по-п'яте, він вказує на появу і спосіб оформлення таких загальнообов'язкових правил поведінки – встановлення чи санкціонування (схвалення) державою, що має велику інструментальну роль та значення для теми дослідження, що нами проводиться – бо для того, щоб встановити чи схвалити відповідно правило поведінки, його треба розробити в матеріальному і процесуальному розумінні, використовуючи відповідні юридичні конструкції і застосувавши відповідні принципи і правила юридичної техніки;

- по шосте, автор вказує на основні телеологічні домінанти, що сповідувалися державою при встановленні таких правил поведінки – охорона і регулювання державно-правових відносин. На нашу думку, було б доцільним вказати й на те, що одними з основних таких домінант є: а) встановлення таких відносин, а вже потім їх охорона (спочатку розпочинається процес інституціоналізації, а вже потім починається процес стабілізації суспільних відносин – Авт.); б) регламентація таких відносин, а потім вже їх регулювання (спочатку виникає форма, а вже потім розвиваються функціональні прояви її існування та дії – Авт.);

- по-сьоме, автор, виходячи з прагматичної завантаженості правових норм та їх праксеологічної мети, вказує на те, що загальнообов'язкові правила поведінки реалізуються через права і обов'язки суб'єктів правовідносин. Це має суттєве значення для нормопроектної діяльності в конституційному праві, що обумовлює процес розробки і створення його норм – правила поведінки повинні базуватися на використанні давньоримської нормативної конструкції «ти мені, а я – тобі» та повинні бути сформульовані у вигляді відповідних прав і обов'язків суб'єктів конституційних правовідносин, що: а) кореспондують між собою; б) повинні мати загальний характер, тобто розраховуватися на використання необмежену кількість раз та розповсюджуватись на невизначене коло неперсоніфікованих суб'єктів; в) підпадають під правила національного правопису; г) мають відповідне етимологічне навантаження; г') знаходяться «в руслі» національного та глобального конституціоналізму; д) мають формальну визначеність у відповідних джерелах права; е) володіють відповідною юридичною силою, в залежності від органу, що приймає відповідний нормативно-правовий акт, в якому вони знаходяться;

- по-восьме, реалізація зазначених загальнообов'язкових правил поведінки, забезпечуються примусовою силою держави, тобто за їх невиконання або неналежне виконання для суб'єкта правовідносин можуть наступити негативні наслідки. В контексті дослідження, що проводиться нами, об'єктивно зростає роль нормопроектної діяльності на стадії розробки конституційних норм з метою їх ясного, логічного,

чіткого формулювання і однозначного розуміння – що є заставою їх реального та оптимального застосування і реалізації.

Представляє інтерес доктринальні підходи, що розширюють суб'єктний склад нормотворення конституційних норм, бо це актуалізує проблематику нормопроєктної діяльності в залежності від виду суб'єкту профільного нормотворення. Так, професор В.Ф. Погорілко вважав, що тривалий час, категорія «норма права» існувала в конституційному праві під впливом загальної теорії радянського права, що визначало єдиним і виключним суб'єктом нормотворення державу. Досвід конституційного будівництва в незалежній Україні довів невиправданість такого підходу. Тому, на його думку, на сьогодні пріоритетними суб'єктами конституційної нормотворчості в Україні також визнаються народ України, Українська держава та суб'єкти місцевого самоврядування [5].

Обґрунтовуючи це, він вказує, що, наприклад, Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні вдало реалізував свої нормотворчі функції через Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року, на якому громадяни України проголосували за підтвердження вищої юридичної сили Акта проголошення незалежності України, раніше прийнятого Верховною Радою Української РСР. На наш погляд, цей приклад доводить не тільки ефективність солідарної конституційної нормотворчості з боку Українського народу та законодавчого органу держави, а й об'єктивує необхідність належного її нормопроєктного забезпечення і супроводження в контексті підготовки проєктів актів, що виносяться на такий референдум в контексті їх підготовки (з використанням відповідних принципів і прийомів юридичної техніки), планування, прогнозування, експертного супроводження і обслуговування (аналіз тексту проєкту в контексті її філологічної, логічної, нормативної «чистоти» з використанням принципів правової логіки і правового правонаступництва тощо).

Держава, в свою чергу, реалізує свої нормопроєктувальні і нормотворчі функції через уповноважених суб'єктів, наділених відповідною компетенцією. Учасниками конституційної нормопроєктувальної діяльності та нормотворчості є не тільки органи держави, що володіють відповідними повноваженнями профільного характеру, а й суб'єкти місцевого самоврядування (територіальна громада, представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови), що уповноважені видавати нормативні конституційно-правові акти місцевого (локального) значення.

Наведені положення суттєво розширюють коло суб'єктів, що приймає участь у нормопроєктній і нормотворчій діяльності з розробки й прийняття норм конституційного права, і це слід не тільки обов'язково враховувати під час визначення «поняття норми конституційного права», а й мати на увазі при організації нормопроєктної роботи зазначеними суб'єктами.

Отже, враховуючи такий аспект досліджуваної проблематики, норма конституційного права може бути визначеною – як формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування правило поведінки чи діяльності, що регулює суспільні відносини, які є предметом конституційного права і забезпечується системою конституційних гарантій [6].

Однак такий підход В. Ф. Погорілко, як він сам вважає, страждає на відповідну дефектність [7]. Ми б позначили її як відповідну алогічність, механістичність і утилітарність, бо такий підхід фактично обходить творчу та ініціативну роль суб'єктів конституційного права (наявність або відсутність в їх діях вольового фактору – Авт.) у будівництві її «первинної цеглини» – норми конституційного права.

З урахуванням вказаних недоліків, норму конституційного права України слід розуміти в якості змістовного та формально визначеного, встановленого чи

санкціонованого Українським народом або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування загальнообов'язкового правила поведінки або діяльності суб'єктів конституційного права або умови перебування цих суб'єктів у певному стані чи статусі (режимі), незалежно від їх волі.

Навпаки, визначення поняття норми конституційного права України з урахуванням причинно-наслідкових підходів до детермінації правових явищ, нейтралізує негативні моменти в профільній дефініції і робить її більш не тільки реалістичнішою, а й прагматичнішою, бо, по-перше, поняття норми конституційного права визначається як правило цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів конституційного права України (робиться акцент на суб'єктно-телеологічну ознаку – Авт.); по друге, враховується перебування цих суб'єктів у певному правовому стані чи статусі (режимі), незалежно від їхньої волі (робиться акцент на нормативно-установчу ознаку – Авт.); по-третє, це все актуалізує питання нормопроєктування конституційних норм, бо в залежності від того, як і яким чином буде відображена воля суб'єкту конституційно-правових відносин шляхом застосування орфографічних і семантичних знаків, що виражають політичні коди і смисли, залежить ефективність цих норм та їх реалізація, тобто ефективність самого конституційно-правового регулювання.

Останній аспект, на нашу думку, підкреслює дефініція конституційно-правових норм, що запропонована вітчизняним дослідником Ф.В. Веніславським, який вважає, що така норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою з метою регулювання та охорони найбільш важливих, основоположних суспільних відносин, виконання якого забезпечується силою державного примусу [8]. Дійсно, це визначення робить акцент на найбільшу важливість, основоположність суспільних відносин, що регулюються конституційними нормами, тобто такі відносини є фундаментальними парадигмами, що виникають в суспільстві і державі, що, безперечно, актуалізує й особливу важливість нормопроєктування в цій сфері. Однак, на жаль, в цьому визначенні автор «опускає» суб'єктний склад таких відносин, наявність якого, на нашу думку, ще більш підсилює значимість суспільних відносин, що регулюються нормами конституційного права. А це – основоположні відносини, що виникають між суспільством, державою і особистістю. Тобто, виходячи з управлінської природи правових норм, це означає побудову управлінських комунікаційних парадигм, що формують «хребет» суспільства і держави, відповідний соціально-правовий і соціально-політичний механізм, навколо якого обертається і в межах якого функціонує особистість. Це, на нашу думку, не тільки ще раз підкреслює особливу значимість нормопроєктування в конституційному праві, але й обумовлює його методологічний та процесуальний (процедурно-технологічний) аспект.

В процесі нормопроєктування в конституційному праві, тобто в нормопроєктуванні конституційних норм, особливу роль грають їх загальні ознаки, які треба враховувати в обов'язковому порядку. Так, до таких ознак слід віднести такі кваліфікації, як: загальнообов'язковий характер конституційно-правових норм, їх є регулятивність, загальний і формально-визначений характер, охорону державою від порушень, а також їх місцезнаходження в конституційно-правових актах [9].

Ці загальні ознаки фактично формують телеологічні домінанти перед розробниками таких норм – нормопроєктувальниками, якими, згідно тлумачення ст.ст. 78, 82, 83, п. 3 ст. 85 Конституції України [10], є народні депутати України; ст. 106 Конституції України – Президент України; ст. 116 – Кабінет Міністрів України; ст. 118 – голови місцевих державних адміністрацій; ст. 144 – органи місцевого самоврядування.

Однак, в процесі розробки проектів законів нормопроектувальниками (законопроектувальниками) виступають суб'єкти законодавчої ініціативи, якими у Верховній Раді України, згідно ст. 93 Конституції України, є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України.

Такий висновок можна зробити з того, що згідно доктринальних підходів, законодавча ініціатива – це стадія законодавчого процесу, що складається у винесенні на розгляд органом законодавчої влади законопроекту чи законодавчої пропозиції щодо прийняття, зміни чи скасування закону [11]. Тобто природа законодавчої ініціативи міститься в підготовці та поданні відповідного законопроекту – а це передбачає здійснення законопроектувальної діяльності.

Згідно нормативних позицій Регламенту Верховної Ради України [12] (п. 5 ст. 89), право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради проектів законів, постанов. При цьому, законопроект – це проекти законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру (п. 6 ст. 89).

Врахування вказаних вище ознак, по-перше, детермінують відповідні дії щодо розробки правил поведінки, що мають суттєве значення для життя держави і соціуму, функціонування особистості у відповідному позитивному і сприятливому правовому режимі; по-друге, повинно відбуватися з використанням відповідної юридичної мови; по-третє, повинно досить чітко та однозначно містити складний механізм взаємних прав і обов'язків суб'єктів профільних правовідносин, з урахуванням того, що сформульовані конституційно-правові норми знайдуть своє подальше втілення, конкретизацію і деталізацію в нормах інших галузей національного права.

Специфічні телеологічні домінанти формують перед розробниками конституційних норм й видові характеристики таких правил поведінки. Бо є загальновідомим, що норми конституційного права, маючи визначені спільні ознаки, суттєво різняться між собою і можуть бути класифікованими за такими критеріями, як: предмет правового регулювання; метод правового регулювання; призначення у механізмі правового регулювання; юридична сила; ступінь конкретизації правового припису; характер диспозиції; характер санкції; суб'єкти нормотворення; походження (джерело) норми; дія за колом суб'єктів; територія дії; час дії; гарантованість дії [13].

Вказані особливості конституційних норм визначають об'єктивні засади і особливості використання і застосування в процесі їх проектування засад юридичної техніки.

На думку О. А. Іванова, юридична техніка – це система заснованих на практиці правотворчості правил і прийомів підготовки проектів правових актів, що забезпечує вичерпне охоплення регульованих питань, доступність, простоту і високу регулятивність правового матеріалу [14].

Таким чином, ця дефініція акцентує увагу на таких критеріальних ознаках юридичної техніки:

- вона заснована на практиці правотворчості (праксеологічна ознака – Авт.);
- це система правил і прийомів підготовки проектів правових актів (інструментально-технологічна ознака – Авт.);
- це відповідна система (системна ознака – Авт.);
- вона забезпечує вичерпне охоплення регульованих питань, доступність, простоту і високу регулятивність правового матеріалу (телеологічна ознака – Авт.).

Інше визначення юридичної техніки, що дає Ф. М. Раянов, тлумачить таку техніку як вироблену теорією і практикою сукупність правил і прийомів, що використовуються в правотворчій і правозастосовній діяльності [15].

Не дивлячись на стислість цієї дефініції, слід відмітити її позитивні риси. Це, насамперед:

- її історична ознака – вона вироблена теорією і практикою юридичної діяльності на протязі відповідного часу в історичному розвитку людства;
- її гносеологічна ознака – вона вироблена саме в процесі практики, але на основі теорії юридичної діяльності;
- її онтологічна ознака – це сукупність правил і прийомів;
- її праксеологічна ознака – вона використовуються в правотворчій і правозастосовній діяльності. Особлива важливість цієї ознаки знаходить свій прояв в процесі нормопроєктування (законопроектування).

Відносно історичної ознаки-складової юридичної техніки, слід зазначити, що на серйозність її вимог та її важливість у підвищенні ефективності правового регулювання увагу було звернуто ще в період античності. Саме тоді дослідження з юридичної техніки, тобто мистецтва застосування права, в тому числі написання законів та інших правових документів, були зроблені, зокрема, Платоном і Аристотелем. Чимала заслуга в розробці феномену і поняття, пізніше названого юридичною технікою, належить Ф. Бекону, Т. Гоббсу, Дж. Локку, Ш.-Л. Монтеск'є, а також іншим мислителям Нового часу і Просвітництва. Велику роль зіграли і праці основоположника англійського утилітаризму І. Бентама.

В Російській імперії цьому питанню приділялась увага ще на початку XVIII століття. Так, документи наказувалося писати «штилем канцелярським». Якщо текст займав менше 25 рядків на кожному сторінку, то обов'язково був потрібен підпис всіх членів відповідної колегії в кінці тексту «щоб неможливо було потім приписати ...». При цьому цар Петро I особисто сформулював вимоги до законодавчого тексту: «Все прожекти зело справні бути повинні, щоб казну зрящю не засмічувати і вітчизні збитку не лагодити. Хто прожекти стане аби як ляпати, того чину лишу і батогом дерти велю ...» [16].

Крім указів Петра I в Росії міркування техніко-юридичного характеру висловлювалися в ряді указів Катерини II, в її Наказі Покладеної комісії, М. М. Сперанським і ін.

Авторство терміна належить німецькому правознавцеві Рудольфу фон Ієрінгу (1818-1892). «Юридична техніка» є частиною його основної праці «Дух римського права на різних ступенях його розвитку», параграфи 37-41 [17]. У Росії видавалася двічі: в 1860 році в четвертому томі «Юридичних записок», і в 1905 році окремим виданням.

Є цілком природним, що в даний час вимоги до правотворчої техніки об'єктивно зростають. Виходячи з особливої важливості саме конституційного права в процесі реформування держави і суспільства, його суттєвої ролі в модернізаційних процесах, значення таких вимог актуалізується. Вони стосуються широкого кола питань і, за загальним правилом, полягають у наступному:

- найбільш повне і адекватне вираження волі правотворчого органу (конкретно-змістовний фактор – Авт.);
- раціональна організація і логічна послідовність викладу нормативних приписів, що містяться в акті, його компактність (раціонально-логічний фактор);
- відсутність прогалин і суперечностей у внутрішньому змісті нормативних актів і у всій системі законодавства (комплексно-якісний фактор – Авт.);
- стислість і компактність викладу правових норм при достатній глибині і всебічності відображення їх змісту (фактор нормативної оптимізації – Авт.);
- ясність, простота і доступність мови правових актів, точність і визначеність уживаних формулювань і термінів (лінгво-семантичний фактор – Авт.);

- зведення до мінімуму кількості нормативних актів з одного і того ж питання (фактор кількісної оптимізації – Авт.);

- своєчасне оприлюднення та набрання законної сили нормативних актів (промульгаційно-часовий фактор – Авт.) та ін. [18].

Слід зазначити, що практично всі вказані вимоги, мабуть за виключенням промульгаційно-часового фактору, відносяться до стадії нормопроєктування (законопроектування).

У спеціальній літературі виділяються певні напрями актуалізації вимог правотворчої техніки, що відносяться до всіх видів правових актів (нормативних, індивідуально-правових і інтерпретаційних), але, на нашу думку, особливе значення вони мають для нормопроєктування (нормопроєктування) в конституційному праві. До таких вимог, на думку Г. І. Денисова, належать наступні:

- відповідне увазі, рівню і значенню правового акта його належне зовнішнє оформлення (змістовно-формальний фактор – Авт.);

- раціональна організація структури, стилю, логіко-мовної побудови тексту правових приписів (поліструктурний фактор – Авт.);

- забезпечення органічного взаємозв'язку юридичних норм, викладу їх внутрішніх елементів (інтерстиціальний фактор – Авт.);

- дотримання особливих правил при систематизації та обліку нормативно-правових актів, виходячи з їх специфіки (номінально-систематичний фактор – Авт.) [19].

Наявність великої кількості вимог до юридичної техніки робить цю діяльність не тільки об'єктивно складною, специфічною, творчою, багатоплановою, такою, що знаходиться на стику багатьох дисциплін – міждисциплінарною і міжпредметною, але й висуває до неї та до суб'єктів, що її здійснюють високі вимоги професіоналізації. Отже, там де є потреба у професіоналізації праці, зразу ж виникає потреба у її стандартизації і процесуалізації (технологізації).

Це підтверджується й структурною побудовою самої юридичної техніки, яка як система відповідних процесуально-технологічних норм виступає в цілому як законодавча (юридична) техніка, що в свою чергу складається з вимог законодавчої стилістики, юридичних конструкцій і особливостей юридичної термінології.

Під законодавчою стилістикою треба розуміти систему прийомів найбільш доцільного використання мовних засобів у нормативних документах. Виходячи з правил законодавчої стилістики, до тексту нормативного акта пред'являються наступні вимоги:

- простоти, цілісності, логічної завершеності;
- неприпустимість застарілих виразів і образних порівнянь;
- директивності (обов'язковості вольових, владних формулювань мови суворих приписів, вимог і наказів);

- офіційності;
- рівного і спокійного стилю викладу тексту акта, його байдужості до переживань і емоцій суб'єктів і т.д.

Юридична термінологія – це словесне позначення понять, що використовуються при викладі нормативного акта. Її видами виступають: загальновживані терміни; спеціально-технічні терміни; спеціально-юридичні та неюридичні терміни.

Вимогами до юридичних термінів є: їх єдність, загальна визнаність, стабільність, доступність і т.п.

Юридичні конструкції – це відповідна побудова, устрій права, що знаходять свій прояв у своєрідних прийомах конструювання положень про права, обов'язки та відповідальність в тексті нормативно-правового акта.

Виділяють групу так званих нетипових нормативних побудов і приписів. У них є відсутніми властивості, притаманні нормам права, і в правовому регулюванні вони відіграють допоміжну роль – правові фікції, презумпції, аксіоми, конструкції і символи.

Для прикладу можна навести деякі типові правила побудови юридичного документа, що визначають його системостворюючі та структуроутворюючі властивості:

- впорядкований розподіл нормативного матеріалу, його розчленованість і узгодженість (послідовна диференційованість нормативного матеріалу: наявність однорідного за змістом і спрямованістю матеріалу, що групується в статтях (пунктах, параграфах), при необхідності має свої внутрішні підрозділи (частини статті, підпункти) – це правило спрямоване на створення парадигмальної однотипної стандартної структури нормативно-правового акта, в тому числі й закону;

- єдність і внутрішня логіка нормативного документа (логічна послідовність викладу матеріалу, його несуперечність) – це правило торкається змістовного навантаження документу, його раціональної основи;

- доступність і переконливість правових актів (максимальна простота і зрозумілість мови документа, правильність вживання сполучників, знаків пунктуації, порівнянь, образних виразів тощо) – це правило, на думку російського дослідника К. Шугріної, спрямоване на формування лінгвістично-логічної структури нормативно-правового акту [20], його мовного навантаження.

Звідсіля можна дійти висновку, що при ігноруванні правил юридичної техніки навіть відносно досконалий зміст нормативно-правового акта може значною мірою втратити свою ефективність у процесі регулювання конкретних суспільних відносин, коли виявляться ті чи інші вади, послаблення при конструюванні певних юридичних норм.

Висновки. Таким чином, резюмуючи, можна дійти наступних висновків:

- конституційне право держави виступає в якості основоположної і профілюючої галузі національної правової системи і національного права, що містить правові норми, що регулюють найбільш важливі, сутнісні, опорні, домінуючі відносини виникаючі між соціумом, державою та особистістю – звідсіля стадія нормопроєктування (законопроектування) в конституційному праві має особливе значення для інституціоналізації та розвитку національного законодавства;

- праксеологічна цінність та значення нормотворчої (законотворчої, юридичної) техніки міститься в тому, що вона дає можливість із застосуванням інструментально-технологічних засобів оптимально врегулювати суспільні відносини шляхом розробки відповідного правила поведінки (правової норми), що саме в конституційному праві має вирішальне значення, виходячи з його предмету, методу та особливостей конституційних норм;

- саме від чіткого виконання всіх правил нормотворчої (законотворчої, юридичної) техніки саме на стадії нормотворення (законотворення), багато в чому залежить як якість, так і подальша ефективність в контексті реалізації створюваних нормативно-правових актів, що будуть мати силу закону.

Список використаної літератури

1. Норма // Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Мн.: Харвест; М.: АСТ, 2001. – С. 571.
2. Степанюк О. І. Норми конституційного права України: проблеми теорії: автореф. дис. ... к. ю. н.; спец. 12.00.02 / Олександр Іванович Степанюк; Львівський ун-т ім. І.Франка. – Львів, 1993. – С. 11.
3. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України / В. Ф. Мелашенко. – К., 1995. – С. 31.

4. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина / Ю. Н. Тодыка . – Х., 1998. – С. 24-25.
5. Погорілко В. Поняття, ознаки, види і структура конституційно-правових норм / В. Погорілко, В. Федоренко // Право України. – 2001. - №11. – С. 9-14.
6. Погорілко В. Ф. Конституційні норми // Юридична енциклопедія : в 6 т./ редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. , 2001. – Т. 3 – С. 284.
7. Там само.
8. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях: навч. посіб. / Ф. Ф. Веніславський. – Х. : Право, 2014. – С. 36.
9. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. , 1999. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/12810419/pravo/normi_konstitutsiynogo_prava
10. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Законодательная инициатива // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. – М. : Юрид. лит., 2002. – С. 91
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 09.05.2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст.133.
13. Конституційне право України [Електронний ресурс]: підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. , 1999. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/12810419/pravo/normi_konstitutsiynogo_prava
14. Иванов А. А. Теория государства и права /А. А. Иванов, В. П. Иванов. – М. : Юнити-Дана, 2007. – С. 25.
15. Раянов Ф. М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденции) / Ф. М. Раянов. – М. : Право и государство, 2003. – С. 45.
16. Див.: Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – С. 16.
17. Иеринг Р. фон. Юридическая техника / Р. Фон Иеринг. – М. : Статут, 2008. – 231 с.
18. Тарасов Н. Н. Юридическая техника в структуре юриспруденции (методологические проблемы исследования) / Н. Н. Тарасов // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 7-11.
19. Денисов Г. И. Юридическая техника: теория и практика [Електронний ресурс] / Г. И. Денисов // Журнал российского права. – 2005. - № 8. - Режим доступу : <http://www.lawmix.ru/comm/8805/>
20. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации [Електронний ресурс] : учеб. / Е. С. Шугрина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект. – Режим доступу : <http://pravouch.com/osnovyi-mestnogo-pravovyye/stadii-munitsipalnogo-pravotvorchestva-11749.html>

Стаття надійшла до редакції 29.08.2014 р.

R. V. Chernolutskyi

THE ROLE OF LEGAL TECHNOLOGY IN LEGISLATIVE ACTIVITIES

This paper examines the role of law (legislative, legal) technology in the law-making work. Consideration of these issues through the disclosure of the role and importance of constitutional and legal provisions in the legal system and the system of national law.

It is claimed that the constitutional right of a State acting as the fundamental industry and profiling of the national legal system and domestic law, which contains the legal rules governing the most important, essential, basic, dominant relationship emerging between society, government and society – hence law-making stage (drafting) in constitutional law is of particular importance for the development and institutionalization of national legislation.

Attention is focused on the fact that the praxeological value and meaning of rule-making (legislative, judicial) technology found in the fact that it enables the use of instrumental and technological means to optimally regulate social relations by developing appropriate rules of conduct (law) that in constitutional law is crucial, based on its subject matter, method and characteristics of constitutional norms.

It says that it is clear from the implementation of all legislative rules (legislative, judicial) technology is on the stage of rule-making (legislative), largely depends on the quality and subsequent performance in the context of the created legal acts that will have the force of law.

Keywords: law-making, law, legislative drafting, constitutional law, constitutional and legal norms, the legal machinery.

УДК 347.97/99

О. В. Яценко

ПРИМЕНЕНИЕ СУДЕЙСКОГО УСМОТРЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

В данной статье автор исследует вопросы, касающиеся теоретических проблем применения судебного усмотрения в процессе отправления правосудия в различных формах – гражданского, хозяйственного, административного, уголовного, а также производства по делам об административных правонарушениях. Одними из наиболее противоречивых, с точки зрения возможностей и границ применения механизма судебного усмотрения, отраслей права выступают уголовное и уголовное процессуальное.

Подчеркивается, что судебное усмотрение имеет такие особенности: - круг установленных государством ограничений для реализации судьей предоставленных ему полномочий шире, чем те, что применяются к другим должностным лицам государства; - пределы реализации судьей составляющих своих правомочий, в том числе может ли он в отдельных случаях вообще их не использовать.

Сделан вывод, что правовая обусловленность применения механизма судебного усмотрения имеет место на уровне всех разновидностей юридических процессов и проявляется в универсальной, частноправовой и публично-правовой формах.

Ключевые слова: судья, судопроизводство, судебное усмотрение, дискреционные полномочия судьи.

Постановка проблемы. Суд в процессе осуществления правосудия играет определяющую роль, поскольку на него возложена обязанность решения юридических споров. На выполнение этой задачи судья в установленном порядке вправе решать отдельные вопросы правоприменения на собственное (судейское) усмотрение. В этом контексте заслуживает внимания выяснение ответа на вопрос об особенностях правового статуса судьи и определение места в нем полномочий, которые им осуществляются или применяются по собственному усмотрению (дискреционных полномочий).

Целью исследования в данной статье является установление и реализация на основе судебного усмотрения судьей дискреционных полномочий в структуре его правового статуса. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач по определению структуры и отраслевых особенностей нормативно-правовых актов,

которые устанавливают обязанность для судьи применять его усмотрение.

Анализ последних исследований и публикаций. Вообще вопросы судейского усмотрения в той или иной степени исследовались такими авторами, как Д. Абушенко, А. Барак, А. Гордейчик, М. Гурович, А. Давтян, А. Папкова, В. Пучинский, И. Решетников, В. Тертышников, М. Треушников, В. Ярков и другими учеными. Для решения поставленных задач необходимо формирование понятийного аппарата исследования, который с учетом его особенностей и такого закона формальной логики как «закон тождества», требует четкого обозначения и определения на уровне неизменной терминологической базы.

Изложение основного материала. В процессе осуществления профессиональных функций судья приобретает особую, дуалистическую, с правовой точки зрения, юридическую природу. С одной стороны он остается человеком, а, следовательно, имеет все права человека и гражданина, а с другой является представителем власти и, формально, на этот период приобретает иные права, обязанности и требует гарантий их осуществления. В этом аспекте закономерно возникает вопрос: лишается ли судья при осуществлении правосудия составляющих правового статуса человека с выполнением его юридической роли, или осуществление возложенных на него полномочий государства дополняет и одновременно ограничивает его возможности как человека?

Феномен любого вида государственной службы проявляется в том, что человек добровольно возлагает на себя ряд ограничений в отношении своих установленных, в том числе Основным Законом, прав, свобод и охраняемых правом интересов. В отдельных случаях это может приводить к принципиальному изменению взглядов на юридическую природу действий, которые совершаются как таким должностным лицом, так и действий, совершенных в отношении него. Например, ст. 112 Уголовного кодекса Украины (УК Украины) устанавливает особую, повышенную по сравнению с посягательством на жизнь обычного человека, ответственность за посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля [1]. В то же время это осложняет вопрос определения специфики правового статуса судьи.

Наиболее распространенная в теории права точка зрения относительно обозначения сущности категории «правового статуса» представляет собой идею об определенной, обусловленной социально и/или политически, установленной нормативно-правовыми актами и гарантированной государством совокупности прав, свобод, обязанностей и ответственности лица, в соответствии с которой оно координирует свою деятельность в обществе [2, с. 377-382].

Принимая во внимание то, что государство является политической организацией, а деятельность его должностных лиц имеет соответствующий характер, правовой статус судьи в пределах данной работы необходимо воспринимать как совокупность установленных на уровне отдельных нормативно-правовых актов и на особом уровне гарантированную государством совокупность прав, обязанностей и ответственности судьи, которые возникают и осуществляются им во время выполнения возложенных на него государством функций, и в соответствии с которыми такое должностное лицо определяет границы и правила своего профессионального существования в системе национального судопроизводства. Итак, анализируя предложенное выше определение, следует выделить следующие элементы правового статуса судьи:

1. Права судьи, являющиеся мерой возможного поведения должностного лица судебной ветви государственной власти, которое в установленном законом порядке получило статус судьи, по сути, являются субъективными проявлениями сущности права в целом. В этом смысле необходимо обратить внимание на то, что субъективные права человека и должностного лица являются подобными, но нетождественными категориями, ведь человек в их реализации обладает абсолютной свободой

относительно границ воплощения, а должностное лицо, в частности судья, ограничено отдельными, установленным государством, правилам. Поэтому права судьи являются на порядок более «усеченными» по сравнению с правами лиц, не выполняющими предусмотренные законом функции. В целом, соотношение указанных выше утверждений можно свести к следующей юридической формуле: человеку разрешено все, что не запрещено, а должностному лицу органа государственной власти все, что прямо разрешено.

2. Обязанности судьи, которые по своей юридической природе являются мерой необходимого поведения обязанного участника правоотношения. В данном случае эта категория принципиально не отличается от обязанностей других субъектов права, ведь не предусматривает возможности выбора судьей линии поведения и является, по сути, четко выраженным императивом.

3. Ответственность судьи в объективном смысле воспринимается как совокупность правовых норм, которые устанавливают его обязанность претерпеть меры негативного влияния со стороны государства за совершение деяний, которые по своему содержанию и форме противоречат духу и/или букве закона и были осуществлены им во время исполнения возложенных на него государством функций. Необходимость включения последней составляющей в предложенное определение обуславливается тем, что за совершение преступлений, правонарушений и других деликтов (например, гражданско-правового характера) вне выполнения служебных полномочий судья несет ответственность на общих основаниях.

С учетом приведенного необходимо отметить сложность определения места судейского усмотрения в совокупности прав, обязанностей и ответственности судьи. На первый взгляд, судейское усмотрение является пределом возможного поведения судьи, которого он в процессе осуществления правосудия может придерживаться по собственному желанию, а может и не придерживаться. Итак, можно сделать предположение, что судейское усмотрение должно быть отнесено к правомочностной составляющей правового статуса судьи. Однако, если само по себе усмотрение является чистым проявлением неограниченной свободы управомоченного субъекта, то судейское усмотрение имеет особенности, которые выделяют его из ряда подобных ему явлений и, следовательно, детерминировано обуславливают уникальность правовой природы исследуемого объекта.

По нашему мнению, к таким особенностям следует отнести:

1. Круг установленных государством ограничений (как правило на уровне принципов права) для реализации судьей предоставленных ему полномочий на порядок выше, чем те, что применяются к другим должностным лицам государства. К ним необходимо отнести своевременность, беспристрастность, объективность, аргументированность, законность, справедливость, добросовестность, разумность и многие другие требования, которым должны соответствовать процессуальные решения судьи. Итак, судейское усмотрение в правовом статусе судьи занимает место правомочия, возможность применения которого существенно, по сравнению с другими субъектами права, ограничено государством, в первую очередь, из соображений недопущения злоупотреблений.

2. Рассуждения о пределах реализации судьей составляющих своих правомочий закономерно наводят на мысль о границах свободы относительно применения им их в целом. Иначе говоря, не столько как и в какой степени он может выбрать линию поведения в судебном процессе, а скорее может ли такое должностное лицо в отдельных случаях вообще их не использовать.

Главной причиной для нормативно-правового закрепления судейского усмотрения является преодоление негативных явлений нормотворчества, таких как

пробелы, коллизии и т.п. Акты государства содержат достаточно большое количество так называемых «оценочных» положений, которые реализуются на усмотрение судьи (в уголовном праве – границы применения санкций за совершенное преступление, в гражданском – определение «разумного» срока для выполнения обязательства и т.д.). Большинство источников процессуальных отраслей права, кроме тех, которые прямо запрещают использование аналогии (например, уголовное), обязывают судью принять заявление от заинтересованного в результатах рассмотрения дела лица, даже при отсутствии нормы права, регулирующей, как правило, спорное правоотношение. Поэтому можно предположить, что применение инструментария судейского усмотрения в отдельных случаях является обязанностью судьи.

Так, в УК Украины отмечается, что при назначении наказания за приготовление к преступлению его срок или размер не может превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части за оконченное преступление. Таким образом, данная норма наделяет судью правом по своему усмотрению назначить наказание, которое будет соответствовать характеру и степени общественной опасности совершенного деяния, личности виновного, конкретным обстоятельствам совершенного преступления, но при этом суд не может выйти за максимальный предел срока или размера наказания, исчисленного с учетом требований ч. 1 ст. 68 УК Украины.

Так, приговором Луцкого горрайонного суда Волынской области от 20 июля 2012 года Н. осужден за ч. 3 ст. 149 УК Украины с применением ст. ст. 69 к наказанию в виде лишения свободы сроком на два года. Определением апелляционного суда Волынской области от 20 декабря 2012 года данный приговор оставлен без изменения. Судом кассационной инстанции судебные решения отменены, исходя из того, что судами при назначении Н. наказания не учтены требования ч. 1 ст. 68 УК Украины, а само наказание, определенное судом не соответствовало характеру и степени общественной опасности совершенного деяния, личности виновного, конкретным обстоятельствам совершенного преступления.

Теория права для решения такого рода проблем использует достижения диалектической логики, которая в отличие от формальной более гибкая. И хотя выводы, к которым возможно прийти в изложенных рассуждениях, могут иметь противоречивый характер, с логической точки зрения они являются допустимыми. По нашему мнению, исследуя вопрос судейского усмотрения в правовом статусе, судье необходимо обратить внимание на наработки теории права в этой сфере. В частности заслуживает внимания точка зрения, согласно которой применение судейского усмотрения является одновременно правом и обязанностью судьи. В случае, когда применение усмотрения приведет к принятию оптимального решения, судья не только вправе, но и прямо обязан его применить [3, с. 5].

Приведенное обуславливает определение юридической природы судейского усмотрения как дуалистической, но с учетом ограничений правового регулирования общественных отношений, установленных принципом верховенства права, акценты его применения необходимо сместить в направлении императивности с размещением диспозитивной составляющей на втором месте, что в принципе характерно для метода правового регулирования большинства процессуальных отраслей права.

Исходя из анализа судебного разбирательства на уровне элементов судебной системы Украины – Конституционный Суд Украины и суды общей юрисдикции – структура этой части исследования должна иметь четыре составляющие. Однако, по нашему мнению, вектор аналитической активности необходимо направить на решение проблем с точки зрения разновидностей судебных процедур, ведь принципиальной

разницы между правовым статусом судьи, например, административного и хозяйственного суда не существует.

Наиболее распространенной категорией дел, рассматриваемых судами, являются гражданские. Дело в том, что под последними понимаются не только собственно гражданские дела, предметом которых выступают имущественные и личные неимущественные отношения между юридически равными субъектами права, но также семейные, трудовые, земельные, жилищные и др. Специфика отправления правосудия в этой сфере преимущественно регламентируются Гражданским процессуальным кодексом Украины (ГПК Украины) [4]. Учитывая особый характер отношений и принципов, которые лежат в основе области гражданского процессуального права (особенно диспозитивность гражданского процесса), необходимо заметить, что ни одна из других процессуальных отраслей права (возможно за исключением хозяйственного процессуального права как исключительно связанного с гражданским процессуальным) не определяет такого пространства для применения механизма судейского усмотрения.

Изложенное объясняется не столько относительной процессуальной свободой судьи в гражданском процессе, сколько количеством нормативно-правовых актов, которые являются материально-правовой основой исследуемой отрасли права. Лишь Гражданский кодекс Украины (ГК Украины) содержит ряд так называемых оценочных понятий, которые подлежат анализу и применению судьей, исходя из собственного понимания им сущности общих принципов регулирования гражданских или семейных отношений (соответственно со ст. 3 ГК Украины [5] и ст. 7 Семейного кодекса Украины [6]).

Хозяйственное процессуальное право, основным источником которого является Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, даже несмотря на его субъектное отличие от гражданского процессуального, принципиально не отличается от последнего, как с точки зрения правил осуществления правосудия (за исключением возможно принципа устности), так и по материально-правовой основе хозяйственных дел (не считая семейные и трудовые споры) [7].

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что гражданская процессуальная и хозяйственная процессуальная области права предоставляют судьям по сравнению с другими видами юридических процессов наибольшую автономность в применении механизмов судейского усмотрения, что объясняется юридической природой частноправовых отношений, лежащих в основе гражданских и хозяйственных споров.

Размышляя над правовой обусловленностью дискреционных полномочий судьи в структуре его правового статуса в процессе осуществления административного судопроизводства, которое на законодательном уровне преимущественно регулируется Кодексом административного судопроизводства Украины (КАС Украины), необходимо обратить внимание, в первую очередь, на материально-правовую базис для его осуществления [8]. Обращаем внимание, что по характеру разветвленности правовых норм они могут сопоставляться только с материальными юридическими правилами поведения, лежащими в основе гражданского судопроизводства.

Заметим, что к предмету административного процессуального права, как правило, включаются общественные отношения, которые возникают и складываются в спектре защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий, путем справедливого, беспристрастного и своевременного рассмотрения

административных дел (ст. 2 КАС Украины). Именно поэтому подавляющее большинство норм КАС Украины имеет четко выраженную административную природу, ведь именно эта отрасль права определяет основополагающие принципы осуществления управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Кроме того, нельзя не обратить внимание на такую достаточно распространенную категорию административных дел, как налоговые. Обжалование действий или решений должностных лиц Министерства доходов и сборов Украины является действенным средством защиты прав, свобод или охраняемых законом интересов не только субъектов хозяйствования, но и любого лица на территории нашего государства.

Анализируя подавляющее большинство правовых норм, составляющих материально-правовой базис административного процессуального права с точки зрения осуществления судьей его дискреционных полномочий, необходимо сделать однозначный вывод об их ярко выраженном императивном характере, что, как правило, не предусматривает наличие пространства для судейского усмотрения, как меры возможного поведения. Однако такой механизм может применяться такими должностными лицами судебной власти с точки зрения, например, толкования сложных или неоднозначных норм права, оценки принадлежности и допустимости доказательств, определения границ ответственности и т.п. В то же время это утверждение не меняет того факта, что судейское усмотрение по применению материально-правовых норм в административном процессуальном праве – менее распространенное явление, чем в гражданском или хозяйственном процессуальном, и проявляется не столько на уровне отраслевых юридически закрепленных правил поведения, сколько на уровне общих принципов осуществления судопроизводства.

Относительно процессуальной составляющей предмета исследования в области общественных отношений, регулируемых нормами КАС Украины, то они принципиально не отличаются от подобных им в гражданской и хозяйственной сфере. Правила осуществления правосудия, закрепленные в этом нормативном акте, максимально унифицированы и приближены к ГПК Украины и ХПК Украины, отличаясь от последних только разновидностями доступных сторонам производств и незначительными процессуальными особенностями относительно сроков производства и разновидностей судебных решений.

Одними из наиболее противоречивых, с точки зрения возможностей и границ применения механизма судейского усмотрения, отраслей права безусловно выступают уголовное и уголовное процессуальное. По результатам судебного рассмотрения уголовного дела суд должен принять решение в форме обвинительного или оправдательного приговора, которое по своим последствиям для человека будет иметь самый строгий характер по сравнению с другими санкциями, которые могут применяться в рамках отдельных разновидностей юридической ответственности (например, гражданской, административной, дисциплинарной и т.д.). Обвинительный приговор в уголовном судопроизводстве существенно влияет не только на имущественное состояние причинителя вреда, но и на его дальнейшую судьбу, несмотря на отдельные ограничения для лиц, которые имеют не снятые или непогашенные судимости, а также строгость санкций, которые могут быть применены.

Приведенное обуславливает законодательную позицию, которая максимально направлена на преодоление негативных явлений уголовного процессуального судопроизводства в виде судебных ошибок как на уровне аргументации, так и на уровне права (материального и/или процессуального). Всего сущность этой позиции можно определить как своеобразную юридическую формулу: при наличии каких-либо сомнений в виновности подсудимого или отдельных составляющих совершенного им

потенціально протиправного діяння, суд повинен прийняти процесуальне рішення в його користь. Ітак, кримінальне судопроцесування передбачає можливість застосування судового усмотрення, але, як правило, на рівні відносин підсудимий – суд, з чітко вираженим зміщенням акцентів в напрямленні забезпечення прав, свобод і охороняваних законом інтересів першого і надання йому переваги по порівнянню зі стороною обвинувачення.

Як приклад, ілюструючий наведеного на рівні матеріально-правової складової досліджуваного нами виду судопроцесування, необхідно привести положення ст. ст. 65, 69 КК України, основна ідея яких зводиться до того, що, призначаючи покарання, суд, з урахуванням визначених обставин, виходячи з меж, встановлених санкцією статті Особливої частини КК України, може призначити основне покарання, нижче нижнього межі, встановленого їм. Однак більш суворе покарання, ніж передбачене відповідними статтями Особливої частини КК України за скоєне злочинство, може бути призначено тільки по сукупності злочинів і по сукупності вироків.

Що стосується процесуальної складової кримінального судопроцесування, а також меж і можливостей застосування в ньому механізму судового усмотрення, то прикладами можуть бути принципи кримінального процесування, закріплені в частині в ст. ст. 7, 8, 17, 26 Кримінального процесуального кодексу (КПК України), особливо презумпція невинуватості, диспозитивність і т.д. [9].

Ще однією різновидністю процесуальної діяльності суду є здійснення процесування по справах про адміністративні правопорушення. По суті мова йде про особливості застосування механізму судового усмотрення в межах процесуальної реалізації адміністративно-деліктної складової предмета адміністративного права. Виключальна зв'язаність процесування по справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесуванням виявляється в тому, що в середині минулого століття ряд діянь, які до того часу вважались злочинами, внаслідок їх невеликого рівня суспільної небезпечності (надалі шкідливості), були декриміналізовані, отримали адміністративний статус правопорушення і включені в предмет адміністративного права.

Явище вказаного виду процесування виявляється в тому, що його матеріально- і процесуально-правові складові містяться в одному нормативно-правовому акті – Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУоАП України) [10]. Цей законодавчий акт містить як норми, встановлюючі перелік суспільно шкідливих діянь і санкції за їх скоєння, так і норми, які визначають процесуальний порядок і особливості залучення осіб до адміністративної відповідальності.

Відповідаючи на запитання про межі застосування судового усмотрення в процесуванні по справах про адміністративні правопорушення, необхідно звернути увагу на те, що в порівнянні з досліджуваними вище різновидностями юридических процесів, КУоАП України як повноважний на розгляд такого роду справ орган може передбачати не тільки суд, але й інші юрисдикційні органи, передбачені в ст. 213 КУоАП України. Одночасно з урахуванням особливостей вибраного предмета дослідження актуальні тільки ті категорії адміністративних справ, які розглядаються в судовому порядку (ст. 221 КУоАП України).

Враховуючи чітко виражений каральний характер адміністративно-деліктного права, межі і специфіка застосування механізму судового усмотрення в ньому, а також відсутність в КУоАП України прямо встановленого обмеження по застосуванню аналогії, принципово не відрізняються від кримінального процесуального. В першу чергу, здійснюючи правосуддя в таких справах, суд керується

нормами Конституції України і Закону України «О судоустроїстві і статусі судей», які мають обов'язковий міжотраслевий характер. В плані застосування судового усмотрення матеріально-правова основа виробництва по справах об административних правопорушеннях передбачає можливість його застосування як в аспекті вибору судом санкції за скоєний административний проступок і/або межі її застосування до правопорушника (ст. 173 КУоАП України), так і з точки зору звільнення від административної відповідальності при незначущості правопорушення (ст. 22 КУоАП України).

Висновки. Підводячи підсумок проведеного дослідження, слід відзначити, що правова умовленість застосування механізму судового усмотрення має місце на рівні всіх видів юридических процесів (судових процедур) і проявляється в трьох основних формах: а) універсальна, що на рівні принципів властива будь-якій галузі права, правозастосування в якій здійснюється судом; б) частноправова, яка умовлює найбільш широкий спектр можливостей відносно його застосування (громадянське процесуальне, господарське процесуальне галузі права); в) публічно-правова, яка надає можливість його практичного втілення, але з відповідними обмеженнями відносно уникнення допущення судових помилок в питаннях застосування санкцій до правопорушників (кримінальне судопроизводство, виробництво по справах об административних правопорушеннях).

Список використаної літератури

1. Кримінальний кодекс України: за станом на 16 трав. 2013 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – ст. 131.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – С. 377-382.
3. Куфтирєв П. В. Суддівський розсуд у теорії права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павло В'ячеславович Куфтирєв; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – С. 5.
4. Цивільний процесуальний кодекс України : за станом на 4 лип. 2013 р. : Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – ст. 492.
5. Цивільний кодекс України : за станом на 4 лип. 2013 р. : Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – ст. 356.
6. Сімейний кодекс України : за станом на 4 лип. 2013 р. : Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22. – ст. 135.
7. Господарський процесуальний кодекс України : за станом на 4 лип. 2013 р. : Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – ст. 56.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 4 лип. 2013 р. - Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35-37. – ст. 446.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України : за станом на 4 лип. 2013 р. : Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №№ 9-13. – ст. 88.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 24 жовт. 2013 р. - Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – ст. 1122.

Стаття поступила в редакцію 12.06.2014 г.

O. V. Yatsenko

APPLICATION OF JUDICIAL DISCRETION IN THE IMPLEMENTATION OF JUSTICE: SOME PROBLEMS OF THEORY

In this article the author studies issues concerning theoretical problems of judicial discretion in the process of justice administering in different forms – civil, commercial, administrative, criminal, as well as proceedings on cases on administrative violations. One of

the most controversial in terms of possibilities and limits of application of the mechanism of judicial discretion, branches of law are the criminal and criminal procedure.

Emphasizes that judicial discretion has such features: - a circle of restrictions established by the State for the implementation of the judge granted him powers wider than those that apply to other state officials; - limits of realization judge constituting his powers, including whether it can in some cases they are not used at all.

The conclusion was made, according to which legal justification of judicial discretion mechanism application can take place at the level of types of all legal processes and manifests itself in the universal, private-legal and public-legal forms.

Keywords: judge, justice, judicial discretion, the discretionary power of the judge.

О. В. Яценко

ЗАСТОСУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО РОЗСУДУ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОЧИНСТВА: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

У даній статті автор досліджує питання, що стосуються теоретичних проблем застосування суддівського розсуду в процесі відправлення правосуддя в різних формах - цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення. Одними з найбільш суперечливих, з точки зору можливостей і меж застосування механізму суддівського розсуду, галузей права виступають кримінальне та кримінальне процесуальне.

Підкреслюється, що суддівський розсуд має такі особливості: - коло встановлених державою обмежень для реалізації суддею наданих йому повноважень ширше, ніж ті, що застосовуються до інших посадових осіб держави; - межі реалізації суддею складових своїх правомочностей, в тому числі чи може він в окремих випадках взагалі їх не використовувати.

Зроблено висновок, що правова обумовленість застосування механізму суддівського розсуду має місце на рівні всіх різновидів юридичних процесів і проявляється в універсальній, приватноправовій і публічно-правовій формах.

Ключові слова: суддя, судочинство, суддівський розсуд, дискреційні повноваження судді.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК: 34.02

М. М. Баймуратов

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ ЯК ЗАСІБ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання децентралізації повноважень публічної влади в Польщі та запозичення позитивного досвіду в цій сфері як засобу формування компетенції місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, компетенція, публічна влада, міське самоврядування, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Українська Революція Гідності стала однією з найважливіших подій у світовій історії першої чверті ХХІ століття. Її причини можна оцінювати по-різному, але в хронологічному аспекті подій ними стали природна тяга українців до гідного життя, активізація діяльності уряду Януковича з підготовки до підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а потім і обман широких верств населення можновладцями. Вони не тільки призвели до виникнення нового Майдану, а й вилилися в потужний соціальний протест проти правління «Сім'ї» та її наближених, сфокусували увагу на цілому ряді проблем, вирішення яких, на думку широких народних мас і прогресивних політиків, могло б сприяти нейтралізації глибокої соціально-політичної кризи, в якій опинилася Україна.

Ці вимоги були оформлені у вигляді вимог Майдану і передані новому уряду, основний склад якого був сформований і схвалений на Майдані і самим Майданом. Вони ж знайшли своє відображення і в програмах кандидатів на пост Президента України, один з яких – Петро Порошенко, здобув перемогу у виборах в першому турі голосування, включивши ці вимоги в програму своїх дій на посаді глави держави.

Однією з основних вимог, що знаходяться в списку Майдану, є вимога про децентралізацію повноважень органів публічної влади. Така вимога виникла не випадково, а стало закономірною реакцією громадян України на істотні тенденції централізації публічної влади в державі, яскравим проявом якої, стало «вибудовування» в системі владних повноважень жорсткої і єдиної «вертикалі виконавчої влади» режимом Януковича.

Сутність такої вертикалі виконавчої влади полягала в тому:

- що нею фактично були нівельовані ознаки демократії в державному управлінні, завдяки чому народ фактично був усунений від процесу прийняття політичних рішень та процесу управління державою (див. ст.ст. 3, 35, 38, 69 Конституції України) [1];
- що до структури такої вертикалі, насамперед, крім органів виконавчої влади, включалися й органи місцевого самоврядування, незважаючи на те, що згідно ст. 5 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2], місцеве самоврядування є як самостійним рівнем публічної самоврядної влади, так і самостійним суб'єктом конституційного права у межах своїх повноважень і при вирішенні питань місцевого значення;
- що органи місцевого самоврядування настирливо почали іменуватися можновладцями «місцевими органами влади» і розпочалися активні процеси побудови

єдиної системи рад, за прикладом колишнього СРСР, починаючи від Верховної Ради і закінчуючи сільськими радами;

- що відбувався перерозподіл повноважень місцевого самоврядування на користь органів центральної виконавчої влади – з їх відання на рівень Кабінету Міністрів України забиралися основні повноваження, які давали реальну можливість фінансово поповнити місцеві бюджети – питання визначення тарифів на комунально-побутові послуги, реєстрації власності, розпорядження землею в рамках території, де функціонує територіальна громада тощо, що, з одного боку, зрівнювало все населення держави на побутовому рівні, без урахування особливостей організації життя в конкретному населеному пункті, з іншого – нівелювало місцеве самоврядування як автономний до державної публічної влади інститут; а з третього – «замикало» всі фінансові потоки на рівні центральної виконавчої влади, позбавляло фінансової самостійності територіальні громади та перетворювало органи місцевого самоврядування в слухняне знаряддя можновладців;

- що супроводжувалось важливими та одіозними фактами знищення місцевого самоврядування в Україні, а саме: а) масові фальсифікації на місцевих виборах на користь кандидатур від Партії регіонів та її партійного списку «перекрутили» вибір населення, у наслідок чого, ця правляча партія трансформувалась фактично в єдину політичну силу, що репрезентувала органи місцевого самоврядування в державі саме в межах досліджуваної «вертикалі влади»; б) на законодавчому рівні відбувся поділ посади Київського міського голови, що обирався територіальною громадою міста на дві посади – голови Київської міської державної адміністрації, що призначається і є підпорядкованим Президенту України та Київського міського голови, що обирається територіальною громадою Києва, але який став володіти в основному тільки представницькими функціями; в) були проведені звільнення міських голів великих міст України, наприклад, Одеси, і свідоме непризначення позачергових виборів на ці посади, а також посади міських голів інших міст – Києва, Миколаєва, Херсона та ін., що були звільнені з інших причин (за власним бажанням, смерть, обрання народним депутатом та ін.), з метою збереження і консервації фактично «прямого» правління з центру;

- що особлива увага приділялася системі місцевих державних адміністрацій (обласних і районних), саме вони ставали бенефіціаріями (користувачами) основного обсягу владних повноважень на місцях і основним об'єктом розмежування повноважень. Говорячи про децентралізацію влади, збільшення надходжень до місцевих бюджетів в якості основних складових реформи місцевого самоврядування, В. Янукович під час наради з питань соціально-економічного розвитку Херсонської області в жовтні 2012 року сказав: «Ми будемо поступово переміщувати центр ваги в регіони. Підсилювати місцеве самоврядування, працювати над децентралізацією влади» [3]. Згідно цього на рівень обласних адміністрацій передавалися і повноваження органів державної виконавчої влади на місцях, що вилучалися з компетенції уряду – виходячи з підпорядкованості місцевих адміністрацій Адміністрації Президента України, зміцнювалася саме президентська вертикаль влади;

- проголошена владою Януковича муніципальна реформа, в основному розумілася як розмежування повноважень між обласним та іншими рівнями місцевого самоврядування, з метою зміцнення саме регіонального рівня управління, підпорядкованого центру;

- «конституційна реформа», проведена владою Януковича через рішення Конституційного Суду України [4], безпідставно припинила дію Конституції України 2004 року і відновила дію Конституції України 1996 року, що зумовило перехід України від переважно парламентсько-президентської форми правління до

суперпрезидентської форми правління у неконституційний спосіб.

Наведені приклади є свідомством суттєвого посилення етатистських засад в державному управлінні та у здійсненні публічної влади в державі. Результатом подібних дій стали практичний «параліч» системи місцевого самоврядування, позбавленої матеріально-фінансової бази, і непропорційне посилення рівня державного управління на місцях – місцевих державних адміністрацій, що входять в систему президентської владної вертикалі і беззаперечно підпорядковані їй. Таким чином, в Україні була побудована тотальна система президентської влади, де всіма процесами керувала одна людина – глава держави, що фактично стало узурпацією публічної, причому, як державної, так і самоврядної влади.

Зразком для побудови вертикалі влади в Україні режим Януковича обрав Російську Федерацію, де вертикаль влади, побудована В. В. Путіним в ході адміністративної реформи, мала чіткі телеологічні домінанти: а) зведення вертикалі влади обґрунтовувалось необхідністю зміцнення російської державності, яка похитнулася після парадусуверенітетів, а також збільшенням рівня відповідальності чиновників перед суспільством; б) головним кроком у побудові вертикалі влади було створення семи федеральних округів, що поділили всю країну на приблизно рівні в економічному відношенні частини, призначення главами федеральних округів відповідальних людей та перепідпорядкування глав суб'єктів федерації новим чиновникам [5].

Однак, як відмічав А. Белояр, приховані тенденції у зміцненні російської державності полягають в тому, що негласно проводяться процедури зі створення в Російській Федерації двопартійної (або навіть однопартійної) системи на зразок такої в США, коли дві ручні партії здійснюють видимість політичної боротьби і демократії. Такими партіями в США є партія республіканців і партія демократів (але мало у кого виникає резонне питання: «А чим ці партії розрізняються, якщо в перекладі назв перших з латині, а другий з грецької мови виходить одне і те ж – «влада народу»»). У Росії однією з партій може стати (та вже стала – Авт.) так звана партія влади «Єдина Росія», яка за допомогою виборних технологій захопила всі ключові посади в російській владі. Яка партія буде обрана на другу роль – поки не ясно. Таким чином, після остаточного зведення вертикалі влади Росію чекає політичний театр абсурду [6].

В таких умовах зростає економічна та соціально-політична напруга, що веде до соціальних заворушень, ставить під питання ординарне функціонування і здійснення державності та об'єктивно потребує своєї превенції у вигляді могутніх процесів децентралізації повноважень публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблематика формування компетенції місцевого самоврядування як відображення муніципально-правових відносин у зв'язку з децентралізацією публічної влади ще не була предметом комплексного наукового дослідження. Джерельною базою цієї проблематики є здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених в галузі теорії держави і права, конституційного, адміністративного, муніципального права, які прямо або побічно торкаються питань взаємозв'язку компетенції місцевого самоврядування, його органів та повноважень його суб'єктів з проблематикою становлення, функціонування, розвитку та вдосконалення муніципально-правових відносин та феноменом децентралізації і деконцентрації повноважень органів публічної влади, в тому числі й формування публічної муніципальної влади. Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми муніципальної влади приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. І. Борденюк, Т. М. Буряк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, В. П. Грובה, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов,

А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Приєшкіна, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала, В. М. Шаповал та інші вчені, наукові надбання яких і були покладені в основу даного дослідження.

Аналіз окремих аспектів муніципально-правових відносин, в тому числі й в контексті становлення компетенції місцевого самоврядування, у сучасній зарубіжній науці проводився у наукових працях А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, А. Р. Єрьоміна, Ю. Д. Казанчева, М. О. Краснова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, П. Моргоса, Л. О. Нудненко, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, М. В. Постового, Є. Регульського, В. І. Фадєєва, О. І. Черкасова, К. С. Шугриної та ін.

Варто зазначити, що за останні роки в Україні опубліковано ряд наукових праць, в яких висвітлюються окремі питання становлення компетенції місцевого самоврядування та його органів в окремих сферах соціального життя (містобудування, соціальний захист, охорона громадського порядку), зокрема й за рахунок запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Однак, ці праці не містять системного аналізу характерних рис та завдань такого запозичення зарубіжного досвіду, в тому числі й за рахунок моделювання муніципально-правових відносин, що базуються на відповідних предметах відання органів місцевого самоврядування та повноваженнях, що ними здійснюються у сферах таких предметів. Тому дане дослідження органічно доповнює їх, а наявність означених праць не позбавляє його актуальності.

Мета статті. Одним з завдань дослідження є спроба розглянути проблематику впливу зарубіжного досвіду децентралізації повноважень органів публічної влади у сфері муніципально-правових відносин на формування компетенції органів місцевого самоврядування України. На перше місце тут висувається комплексний, міждисциплінарний підхід, спрямований на пошук теоретико-правової основи місцевого самоврядування, як особливого виду суспільних відносин, у яких важливу роль відіграє саме його компетенція.

Викладення основного матеріалу. Слід зазначити, що історія децентралізованої держави є історією відповідних суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації та особливо децентралізації владних повноважень органів публічної влади, є основним в єдиній інтегрованій Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління [7].

Одним з найважливіших змін, пропонованих Президентом України Петром Порошенко для внесення в Конституцію України в контексті конституційної реформи [8], є децентралізація публічної влади, тобто перерозподіл владних повноважень «зверху-вниз», з метою побудови повноцінної системи місцевого самоврядування в державі. Причиною такого підходу є, по-перше, наполегливе бажання влади переломити жорстку тенденцію централізації повноважень органів державної публічної влади, існуючу в Україні на всьому протязі її незалежності та впливаючу на інертність, контраверсійність та корупційність публічної влади. По-друге, нівелювати цю тенденцію, що посилювалася в останні роки в період побудови так званої «вертикалі виконавчої влади», в яку загнали й органи місцевого самоврядування. І це, незважаючи на те, що за Конституцією України 1996 року, вони є в межах своїх повноважень самостійними і незалежними органами публічної влади, сформованими безпосередньо територіальними громадами – жителями певних територій держави.

Децентралізація є доволі складним та багатоаспектним феноменом, поняття якого можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Слід зазначити, що децентралізацію задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із принципових засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, відношення законодавця до цього принципу є амбівалентним і неоднозначним, бо на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Таким чином, по-перше, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а, по-друге, згадане «поєднання» відображає відповідну неконструктивну дихотомію у побудові як адміністративно-територіального устрою держави, так й системи її публічної влади. А, по-третє, це наглядно демонструє постійні і болючі «коливання» українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Нарешті, після українського вибору на користь європейської інтеграційної моделі, і отже однозначної децентралізації публічної влади, зразком для такої децентралізації в Україні обрана польська модель. Є загальновідомим, що реформи легко не даються, але досвід Польщі, яка ціною важких зусиль побудувала європейську країну, є наочним прикладом для реформування системи публічної влади, в тому числі й системи місцевого самоврядування в нашій країні.

В теоретичному аспекті проблематика децентралізації повноважень публічної влади для України є досить актуальною та перспективною. Виходячи із принципу розподілу влад, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією. Таким чином виникає так звана деконцентрація повноважень, що «розминаються» на відповідному вищому рівні управління та передаються (а не делегуються з можливістю їх забрати назад в будь-який час – Авт.) на більш нижчий рівень управління у його власні (самоврядні) повноваження.

Отже, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [9]. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку справжньої демократії, адже відбувається, по-перше, розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення, а, по-друге, наслідком цього є підвищення соціальної активності населення, що формує серед нього відповідний корпус активних прихильників місцевого самоврядування та, по-третє, сприяє подоланню «соціальної анемії» в суспільстві. Таким чином, відбувається реалізація однієї з найважливіших телеологічних домінант демократичної держави, яка завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини, як члена територіальної спільноти і населення, як основного конституюючого та первинного суб'єкта місцевого самоврядування (див. ст. 140 Конституції України) – територіальної громади.

Зрозуміло, що тут йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних

органів) чи становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає активну та самостійну діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У цьому відношенні Польща представляє найбільш наглядний приклад. Необхідно зазначити, що партнерські відносини України з Польщею є унікальним явищем у стосунках з колишніми соціалістичними країнами Східної Європи. Саме Польща взяла на себе важку місію бути локомотивом України в її русі до Європейського Союзу. Це було детерміновано тим, що наші західні сусіди від початку процесів демократизації демонстрували високі темпи і якість суспільних перетворень, досить вдало застосовуючи моделі радикальних змін в економіці та політичній стратегії, які розроблялися і пропонувалися міжнародними валютно-фінансовими інститутами. Особливу роль у цих процесах було відведено децентралізації влади як «важливій складовій політичної реформи завдяки тій ролі, яку вона може відігравати в стримуванні інфляційного тиску та збільшенні темпів економічного зростання і протидії корупції» [10].

Не дивлячись на те, що польський досвід ринкових перетворень достатньо широко є представленим у вітчизняній науковій спільноті – це й узагальнюючі дослідження, як то «На шляху до Європейського Союзу: досвід Польщі» (спільний Україно-польський проект фундації «Відкрите суспільство», 2006 р.) чи «Четверта хвиля польських реформ»; публікації відомих науковців і практиків польських реформ: Л. Бальцеровича, А. Вілдавські, Р. Гортат, М. Дабровські, Л. Колярска-Бобинської, А. Левітаса, В. Орловські, М. Федеровича тощо – водночас, проблематика децентралізації влади як найважливішої складової успішності демократичних перетворень, залишається мало досліджуваною та невирішеною.

Розпочинаючи широку демократизацію суспільного і державного життя, польська політико-правова думка дотримувалася концепції видатного представника неоконсерватизму Дж. Муравчика, котрий схилився до того, що загальна підтримка демократичного шляху розвитку дозволить створити «світ американського зразка, не схожий на жоден з минулих – це будуть мир, гармонія, а не загарбання» [11].

Такий соціально нормативний дискурс передбачає, насамперед, наявність представницьких і підзвітних органів влади. При цьому відповідні владні інститути та структури мають періодично оновлюватися на конституційних засадах, а їх діячі (депутати та службовці – Авт.) обов'язково мають керуватися виключно принципом верховенства права. Польська модель демократії базується на створенні соціального і культурного клімату в суспільстві, який уможливило реалізацію саме такої форми демократії. Головним у практичному вимірі є те, що поляки, наслідуючи західні моделі, вважають найбільш важливим створення демократичної системи постійного гатунку, а не ставлять на певного лідера чи партію, які підтримуватимуть цей процес і явище.

Суттєве значення в цьому підтексті відводиться формуванню стабільності громадянського суспільства в розумінні кращих представників світової західної політичної думки. У політологічному вимірі та конкретно у відношенні до нових незалежних держав із соціалістичним минулим такий підхід до визначення демократії найвиразніше був представлений у працях М. Гальперіна та Д. Шеффера. Вони використовують термін «обмежена конституційна демократія», маючи на увазі

неможливість негайного і незаперечного застосування і впровадження в політичну практику завершених зразків демократії [12].

Крім того, вони вважають, що з одного боку, сучасна демократія вимагає обов'язковості того, щоб партія, котра перемагає на виборах, формувала уряд і несла повну відповідальність перед суспільством. З іншого – обмеженого втручання держави в життя та діяльність громадян з передбаченням того, що «обраний керівник, навіть якщо за нього віддано переважну більшість голосів на вільних виборах, не є вільним у справі припинення процесу вільних виборів чи обмеженні інших прав» [13]. Нарешті, встановлення демократії на первинному рівні «сприяє розвитку громадянського суспільства та активній участі в політичному житті на місцевому рівні» [14]. Такому подвійному завданню демократизації найповніше відповідає принцип децентралізації влади та супутній йому принцип субсидіарності (згідно з цим принципом відбувається фактична децентралізація влади «знизу», оскільки він передбачає, що кожна низова ланка влади самостійно визначає коло власних повноважень, передаючи «наверх» до влади вищого рівня ті повноваження, які виходять за межі компетенції та ресурсних можливостей низової ланки влади – Авт.).

Ідеологи польського варіанта розвитку виходили з того, що постбіполярний світ у розумінні демократичності поділяється на дві частини:

1. Зону миру, благополуччя і демократії.
2. Зону неспокою, заворушень, війни і розвитку [15].

Такий розподіл сучасного політичного світу дозволяє розглядати другу частину як перспективну, залишає надію на те, що світ у майбутньому стане єдиним, побудованим саме на демократичних принципах та віднайти шляхи переходу країн, що перебувають у другій групі, до першої. Вищим принципом для обох частин світу при цьому називається вища цінність людини, а не політики, держави чи речей. У такий спосіб польська політична культура у своїх вищих проявах виключає можливість принесення в жертву людини задля територіальних чи економічних здобутків.

Закликаючи до обережності в сподіваннях на те, що зони демократії і миру невдовзі покрийть весь світ, М. Зінгер та А. Вільдавський стверджують, що така ситуація стане можливою, якщо буде реалізована концепція верховенства «суверенітету світу» над «національними суверенітетами» [16]. Ця концепція передбачає пріоритетність місцевих та регіональних влад, як найближчих до людини (або влад «суверенітету світу»), над владами центральними (владами національного суверенітету). Звідсіля, об'єктивно постає питання формування компетенції органів місцевого самоврядування, яке впливає методологічним результатом глобальної, національної та регіональної децентралізації.

Слід сказати, що всерйоз за децентралізацію у Польщі взялися в далекому 1989-му році. Саме тоді нова польська держава рішуче ліквідувала в процесі свого становлення п'ять ключових державних монополій, які гальмували її поступальний розвиток. Політична монополія була зруйнована проведенням демократичних виборів до органів місцевого самоврядування в 1990 році. В цьому ж році був скасований радянський принцип демократичного централізму – і таким чином зруйнована управлінська монополія, тобто фактично була знищена ієрархічна залежність і вертикальне підпорядкування нижчестоящих органів управління – вищестоящим. Третьою була відміна монополії власності та встановлення множинності її форм, при цьому гмінам (основна одиниця місцевого самоврядування в Польщі, рівнозначна пропонуваної у нас громаді – Авт.), була передана у власність земля, будівлі та обладнання, що стало запорукою становлення самостійного управління. Четвертою була скасована фінансова монополія держави шляхом виділення місцевих бюджетів з державного бюджету – і гміни отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми

грошима і нести за це відповідальність. Останньою, п'ятою монополією, яка була зруйнована, стала адміністративна монополія. Опівночі 27 травня 1990 року понад 100 тисяч людей у Польщі змінили місце роботи – з державних службовців вони стали муніципальними – працівниками гмін [17].

Всі ці зміни, що торкнулися, по суті, всього державного устрою, супроводжувалися істотними змінами в національному законодавстві – тільки в 1990 році було прийнято майже 90 нових законів [18].

Важливу роль в процесі реформування зіграли зміни в адміністративно-територіальному устрої Польщі – 49 воєводств об'єднали в 16, тобто фактично відбулася оптимізація регіонального рівня самоврядування шляхом укрупнення його суб'єктів. І все це супроводжувалося потужними законодавчими процесами передачі повноважень – місцеві громади (гміни) отримали в своє розпорядження бюджети і сьогодні можуть самостійно вирішувати, куди направити фінанси – на ремонт доріг, будівництво лікарень або шкіл чи розвиток інфраструктури. Поляки вважають, що поява реальних повноважень, відповідальності і грошей на місцях – стали беззаперечними плюсами реформи. Хоча й визнають – що шлях нелегкий, але результативний.

На думку одного з основних польських муніципальних реформаторів, професора Є. Регульського, головними умовами успіху реформи поляки вважають, по-перше, наявність політичної волі керівників держави (політичний чинник – Авт.). Влада не може обмежуватися тільки розмовами. Вона повинна, перш за все, розуміти, що реформа викличе великий опір, яке їй доведеться долати. По-друге, наявність знань експертів, які повинні розуміти вузлові питання реформування і визначати, що робити і як (методологічний чинник – Авт.). По-третє, найважливішою умовою є підтримка реформ громадянським суспільством, що надає їм легітимності (легітимний чинник – Авт.). Без такої підтримки реформа не може бути успішною. І тут необхідна істотна підтримка і професіоналізм з боку ЗМІ. По-четверте, наявність кваліфікованих кадрів, які розуміючи сенс і необхідність реформи, зможуть її впровадити (кадровий чинник – Авт.) [19].

Початок реформ в Польщі стикнувся з суб'єктивним фактором, який в Україні треба враховувати в обов'язковому порядку – це соціальна пасивність людей та їх нерозуміння суті реформ. Звідсіля дуже прохолодне відношення до них. Але за допомоги соціально активної частини населення, нового депутатського корпусу та мерів такий стан справ був змінений на найкраще – був створений механізм само підтримуючого розвитку громад.

Влада місцевого самоврядування залежить не тільки від сфер компетенції і бюджету, а й від влади і організаційних можливостей місцевих асоціацій та багатьох інших установ, таких як муніципальні банки, навчальні центри, консалтингові компанії, центри міського планування чи комунальні підприємства. На місцевому рівні виникли нові асоціації бізнесменів. Економічні успіхи гмін, а також влада і організаційні можливості муніципальних асоціацій привернули увагу великого бізнесу, зацікавлених у співпраці з місцевою владою.

Всі ці фактори і визначили зростання влади і багатства місцевого самоврядування. Надалі успіх гмін був раптово «помічений» і політичними партіями. Місцеві лідери стали займати важливі позиції в партійних структурах, що поліпшило їх ставлення до місцевого самоврядування. Більш того, його успіх був підтриманий деякими політичними силами, які прагнули до якнайшвидшої трансформації системи влади, економіки та суспільства заради зближення з Європою. Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування стали фактично критично важливою частиною інтеграції з Європою.

Таким чином, в Україні належить сформувати ці умови і запастися терпінням, волею, знаннями і вірою в успіх. Адже тільки вони зможуть привести нашу державу до справжньої локальної демократії.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- процес децентралізації повноважень органів публічної влади є об'єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного та державного життя;

- реформування публічної влади напряму є пов'язаним з процесом формування компетенції органів місцевого самоврядування, що в умовах децентралізації та деконцентрації, формують свою власну компетенційну базу повноважень та предметів відання;

- у процесі децентралізації залучаються не тільки державні і самоврядні управлінські структури, але й широкі версти соціально активного населення, включаючи асоціації людей, що створюються ними з метою реалізації різних інтересів (підприємництво, студентство, благодійництво тощо);

- у процесі формування компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні особливо важливе значення має запозичення позитивного зарубіжного досвіду тих країн, що вже здійснили відповідні ринкові перетворення та мають позитивний досвід децентралізації повноважень органів публічної влади;

- досвід Польщі в цьому питанні не має альтернатив, бо дві наші держави мали приблизно рівні стартові умови для початку соціально-економічних та соціально-політичних перетворень.

Список використаної літератури

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
3. Див.: Віктор Янукович: Децентралізація влади є основним завданням реформи місцевого самоврядування [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/viktor-yanukovich-decentralizaciya-vladi-ye-osnovnim-zavdannnyam-reformi-miscevogo-samovryaduvannya/>
4. Рішення Конституційного Суду Україниу справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) Справа № 1-45/2010 від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
5. Див.: Белояр А. Толковый словарь демократического новояза и эвфемизмов [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://politike.ru/dictionary/472/word/vertikal-vlasti>
6. Там само.
7. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5-6. – С. 40.
8. Наем М. Новий проект Конституції: втілення мрій Петра Порошенка / М. Наем // Українська правда. – 2014. – 26 червня.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик О. М. Москаленко та ін. – К. , 2012. – С. 13.

10. Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України / за ред. Я. Кліха. – К.: Заповіт, 2004. – С. 10-11.
11. Muravchik J. Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny / J. Muravchik. – Washington, DC: American Enterprise Institute, 1992. – P. 321-322.
12. Halperin M. H. Self-Determination in the New World Order / M. H. Halperin, D. J. Scheffer, P. L. Small. – Washington, DC: CEILP, 1992. – pp. 88-90.
13. Ibidem. – P. 89.
14. Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України. – С. 11.
15. Singer M. Why the Great Democracies Will Stay Democratic/ M. Singer, A. Wildawsky. – Washington, DC: USIA, 1994. – P. 25-30.
16. Ibidem.
17. Регульський І. Реформа місцевого самоуправління в Польщі: глазами очевидца [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>
18. Там само.
19. Там само.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014 р.

M. M. Baimuratov

**DECENTRALIZING POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN POLAND AS A
MEANS OF FORMING COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT: THE
EXPERIENCE FOR UKRAINE**

The article deals with the decentralization of powers of public authorities in Poland and the adoption of positive experience in this area as a means of competence of local self-government in Ukraine.

The author argues that the process of decentralization of powers of public authorities is an objective process that occurs and is accompanied by democratization of social and political life.

Based on the fact that the reform of public administration is directly related to the process of forming the responsibility of local authorities, the latter in terms of decentralization and deconcentration, form their own base of competence and powers of jurisdiction.

Specifies that decentralization involves not only government and self-management structures, but also socially active a mile wide population, including associations of people who created them for the implementation of various interests (business, student, charity, etc.).

In the formation of competence powers of local self-government in Ukraine is particularly important borrowing positive foreign experience of those countries that have already made the relevant market reforms and have a positive experience of decentralization of powers of public authorities. Therefore, the Polish experience in this matter no alternatives for our two states have approximately equal starting conditions for the start of socio-economic and socio-political transformation.

Keywords: decentralization, deconcentration, competence, public authorities, local government, foreign experience.

УДК 352.07(477) "1997/2012"(045)

Ю. В. Бойко

ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО- ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті розглядаються вітчизняні проекти та концепції реформування місцевого самоврядування кінця 1990-х - початку 2000-х років. Порівняльно-правовий аналіз дозволив визначити основні напрями, спільні положення та розбіжності щодо шляхів реформування місцевого самоврядування закладених в цих документах. У контексті структурного аналізу текстів проектів концепцій муніципальної реформи автор зазначає, що більшість з них передбачає, що муніципальна реформа не може бути самодостатньою. Вбачається доцільним розглядати муніципальну реформу паралельно з конституційною, адміністративною, адміністративно-територіальною реформою, відобразити її взаємозв'язок із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства, який має забезпечити формування не тільки інституційної та функційної, але й нормативної частини правової системи України.

Зроблено висновок, що всі сучасні концепції, будучи взяті окремо, не в змозі показати становище місцевого самоврядування досить об'єктивно і в абсолютній мірі реалістично. Це пояснюється, насамперед, тим, що жодна з концепцій не розроблена досить повно і тому, не може з належною повнотою характеризувати інститут місцевого самоврядування.

Ключові слова: *концепція, місцеве самоврядування, муніципальна реформа, конституційна реформа, адміністративна реформа, територіальна реформа.*

Постановка проблеми. В контексті реалізації муніципальної реформи, розпочатої у 2012 році Президентом України, пріоритетного значення набувають питання наближення України до європейських стандартів по всіх напрямках. З огляду на процеси, які нині відбуваються в Україні, зокрема вибір європейського вектору, особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні набувають усе більшої актуальності, яка обумовлена теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних з формуванням і розвитком в Україні науково обґрунтованої концепції реформування місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних прагнень України та забезпечення правових засад щодо здійснення відповідних заходів, виходячи з їх актуальності в контексті становлення в Україні ефективного, результативного, економічного місцевого самоврядування, знаходять своє відображення у роботах багатьох сучасних наукових дослідників, зокрема таких, як: М. Баймуратов, О. Батанов, І. Грицяк, В. Кампо, В. Куйбіда, В. Нудельман, М. Пітцик, М. Пухтинський, А. Ткачук та інші. Незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, узгодженого доктринального підходу до розбудови місцевого самоврядування ними не вироблено. Крім того, низка правових законопроектів і концепцій реформування місцевого самоврядування до сьогоднішнього дня не знайшла свого формального оформлення у нормативно-правових актах та залишається у статусі «проекту». Таким чином, проблема правової природи основоположних засад і напрямів муніципальної реформи України є такою що потребує подальших досліджень.

Метою даної статті є узагальнення концептуальних проблем проведення муніципальної реформи в Україні, шляхом проведення порівняльно-правового аналізу основних положень, напрацьованих на сьогодні, вітчизняних проектів і концепцій реформування інституту місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. В сучасному світі якість місцевого самоврядування займає стратегічно важливе місце та має важливе значення у процесі суспільного розвитку. Місцеве самоврядування як найважливіший інститут демократії дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення. Але на сучасному етапі державотворення залишається безліч проблем, які стримують подальший розвиток інституту локальної демократії.

Зазначена проблематика значно актуалізується у зв'язку із проведенням конституційної реформи, що реалізується в даний час в Україні, і в першу чергу у зв'язку з початком роботи Конституційної асамблеї, яку було створено Указом Президента України від 21 лютого 2011 року № 224/2011. Головною метою оновлення Основного закону стало утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи європейського зразка, яка б мала повністю забезпечити принципи дотримання прав та свобод людини та громадянина, народовладдя, верховенства права, ефективного державного управління та започаткувати на конституційному рівні реформу місцевого самоврядування [1].

Не викликає сумніву, що конституційно-правові норми, які легалізують локальну демократію мають ґрунтуватися на засадах закладених міжнародними стандартами місцевого самоврядування, а саме на принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності. При цьому, аналіз вже зроблених наопрацювань Конституційної Асамблеї дав змогу дійти висновку що, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства, правове регулювання та практика місцевого самоврядування не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, а функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища[2, с. 31-33; 3].

Визнання недосконалості сучасної моделі муніципальної влади й до сьогодні не викликало дієвих результативних спроб якісно змінити систему її правового забезпечення. Вітчизняна правова доктрина закладає ідею поступового реформування законодавства про місцеве самоврядування, за якою запровадження нової правової моделі має передувати декілька перехідних етапів, при цьому чіткого бачення ефективної моделі місцевого самоврядування сучасною правовою доктриною й досі не вироблено.

Невирішеність питання еволюції правового забезпечення самоврядування в Україні зумовлює активне використання програмних правових механізмів державного впливу на відповідні процеси. Програмні механізми набули широкого застосування через їх «м'який» характер та етапність, ключовим ініціатором та розробником таких програм та концепцій є Уряд України.

В рамках розв'язання правових проблем місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України прийняв Концепцію законодавчого забезпечення місцевого самоврядування від 25.07.2002 № 416-р, яка враховує субординацію в системі нормативно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування: конституційного, законодавчо-установчого (статусного), законодавчо-нормативного, локального (статутного). Законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування повинно базуватися на засадах:

- комплексного підходу до розвитку законодавства в цілому і розроблення окремих нормативно-правових актів;
- органічного поєднання статусного (установчого), функціонального і галузевого методів нормативно-правового врегулювання;
- здійснення підготовки проектів нормативно-правових актів з урахуванням адміністративної, судово-правової, адміністративно-територіальної реформ;
- фінансового обґрунтування проектів нормативно-правових актів;
- наукового супроводження та експертизи відповідних проектів нормативно-правових актів;
- проведення на законодавчій основі експериментів із запровадження нових форм організації місцевого самоврядування, інновацій у ході реформи місцевого самоврядування;
- додаткове делегування органам місцевого самоврядування повноважень місцевих органів виконавчої влади щодо прийняття рішень нормативного характеру [4].

Саме зазначена Концепція має стати складовою Національної програми адаптації муніципального законодавства України до законодавства ЄС, розробкою якої займається Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування повинне відповідати конституційним основам його організації та діяльності, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Відсутність конститутивних доктринальних розробок проведення муніципальної реформи та не зовсім вдала практика її реалізації протягом вже багатьох років свідчить про значні проблеми у цій області та закладає підстави для появи низки правових законопроектів і концепцій, розроблених державними органами й установами, науковими групами, політичними партіями, окремими державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо.

Найвдалішими спробами напрацювання таких документів кінця 1990-х - початку 2000-х років стали:

- Концепція адміністративної реформи (1998 рік);
- Концепція національної програми муніципальної реформи в Україні (1997 рік);
- Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи) (2000 рік);
- Концепція реформи місцевого самоврядування (2009 рік);
- Концепція реформи місцевого самоврядування (2011 рік);
- Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2012 рік).

Розглянемо наведені документи більш детально. Так, у «Концепції адміністративної реформи в Україні» (розділ IV) серед концептуальних засад ефективної організації управління на регіональному та місцевому рівнях зафіксована потреба «проведення муніципальної реформи» [5]. Проект вказує на істотні недоліки існуючого територіального устрою та системи місцевого самоврядування, які системно впливають на ефективність управлінської діяльності.

Проект також передбачає, що для проведення реформи необхідно прискорити розроблення та прийняття концепцій і програм щодо державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні; муніципальної реформи; реформи бюджетної системи України в частині розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; проведення державно-правових експериментів, пов'язаних з територіальним розвитком і місцевим самоврядуванням.

Ще до прийняття концепції адміністративної реформи, у 1997 році П. Біленчук, В. Кравченко і М. Підмогильний запропонували «Концепцію національної програми муніципальної реформи в Україні» [6, с. 123-124], в якій серед іншого було вказано на необхідності «об'єднати, адаптувати і гармонізувати муніципальні перетворення з іншими структурними складовими процесу реформування українського суспільства, органічно поєднуючи їх із реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, військовою, податковою, земельною, житловою тощо), що почалися у державі».

Цілями Національної програми було проголошено забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій.

Розроблений у 2000 році «проект Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи)» [7, с. 3], внесений на розгляд народним депутатом В. І. Коновалюком, містив в собі шляхи розв'язання найважливіших проблем місцевого самоврядування - стабільного існування та розвитку територіальних громад, вирішення питань комунальної власності, адміністративно-територіального устрою, та інших. Вона ґрунтується на визнанні права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Цей документ визначив мету муніципальної реформи, яка:

- по-перше, полягає в забезпеченні сприятливих умов для здійснення права властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення;
- по-друге, передбачає забезпечення становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, визначення концептуальних політико-правових, організаційних, фінансово-економічних напрямів та заходів державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування.

Вказівка про низку недоліків, що існують у сфері місцевого самоврядування, у проекті супроводжуються зазначенням основних напрямів вирішення основних проблем муніципальної реформи:

- формування в свідомості людей розуміння важливості ролі місцевого самоврядування та розвиток ініціативи населення;
- чітке розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- прийняття законодавчих актів, які визначають особливості права комунальної власності та компетенцію органів місцевого самоврядування щодо розпорядження нею;
- забезпечення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування шляхом корегування бюджетної політики держави;
- вдосконалення адміністративно-територіального устрою.

У 2009 році Мінрегіонбудом була запропонована та схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України N 900-р. «Концепція реформи місцевого самоврядування» [8]. Відповідно до цієї Концепції, метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Автори Концепції для досягнення поставленої мети, запропонували створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, створення умов для наближення якості їх діяльності до європейських стандартів, що в свою чергу передбачає:

- розроблення та реалізацію системи заходів політичного, правового,

інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад;

- трансформацію базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування первинного суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади, яка б мала необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;

- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;

- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;

- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та принципу субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;

- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;

- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Пізніше, у 2011 році був запропонований законопроект Асоціації міст України - «Концепція реформи місцевого самоврядування» № 9646 від 26.12.2011, внесений на розгляд народними депутатами України Ю. І. Ганущаком, Ш. Г. Кириленком, С. П. Подгорним, А. С. Матвієнком, В. П. Кравчук [9] Цей документ задекларував основною метою муніципальної реформи забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, яка повинна охоплювати наступні сфери: інституційна реформа місцевого самоврядування; адміністративно-територіальна реформа; децентралізація та делегування повноважень; фінансова децентралізація; державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; інтегрування реформи місцевого самоврядування у більш загальну реформу публічної адміністрації; інфраструктура та житлово-комунальні послуги.

Виходячи з поставленої мети, завдання Концепції формування в Україні спроможного місцевого самоврядування європейського зразка полягають у визначенні:

- оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад;
- оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад;
- повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад;
- ресурсна база територіальних громад.

Документ передбачає проведення реформи місцевого самоврядування у комплексі із реформою адміністративно-територіального устрою. Основою реалізації даного варіанта є ідея формування економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування одразу на новій територіальній основі. Така формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування.

Ще один документ, розроблений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України за підтримки Ради Європи - Проект «Концепції реформи

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [10]. Вказаний документ визначає: зміст, мету, завдання, напрями, етапи та організаційно-правові основи муніципальної реформи.

Зміст муніципальної реформи по-перше - полягає у комплексній перебудові існуючої системи, яка охоплює територіальну основу органів місцевого самоврядування базового рівня (муніципальний рівень, який в українській номенклатурі має різні назви), органи місцевого самоврядування всіх рівнів, в тому числі виконавчі комітети регіональних (обласних) та районних рад, розподіл завдань між органами місцевого самоврядування різних рівнів, глибинну реорганізацію місцевої державної адміністрації, яка має виконувати функції координації та нагляду; по-друге - передбачає перехід на нову модель організації регіональної влади.

Головна мета реформи місцевого самоврядування - підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. З цього видно, що муніципальна реформа виявляється складовою частиною адміністративно-територіальної реформи, яка, як показано вище, включає також питання територіальної реорганізації виконавчої влади.

Основним завданням розробки Концепції став аналіз актуальних проблем у сфері місцевого самоврядування, визначення основних підходів та правових, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою.

Ключовим питанням Концепції є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної і ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Концепція має забезпечити для муніципалітетів два способи впровадження реформи: або шляхом об'єднання (злиття) територіальних громад в одну більшу громаду, або шляхом міжмуніципального співробітництва через утворення союзу громад, в якому утворюється один представницький орган та його виконавчі органи.

Отже, згідно з проектом Концепції необхідно завершити територіальну реформу що становить перший етап муніципальної реформи.

Вказаний документ мав би стати базовим актом в процесі здійснення муніципальної реформи в Україні, проте Урядом, з врахуванням результатів обговорення, запропонований Мінрегіоном проект розпорядження було знято з розгляду на невизначений термін.

Проведений порівняльний аналіз текстів проектів та концепцій муніципальної реформи надає підстави зробити висновок про те, що більшість з цих документів визначає муніципальну реформу як складову системної інституційно-правової державної реформи. До такого ж висновку приходять також і деякі вітчизняні науковці, наприклад О. В. Батанов, зазначає «в контексті реформи місцевого самоврядування варто розуміти конституюючу та інституціональну роль муніципальної влади як одного з ключових елементів системи конституційного ладу України» [11, с. 118]. Саме тому «суттєвого реформування має зазнати насамперед конституційна модель місцевого самоврядування. Конституція України, встановлюючи основи конституційного ладу та визначаючи українську державу як демократичну, правову та соціальну, фіксує найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які знаходять свій вияв передусім у суверенності суспільства і держави, народовладді, поділі державної влади

на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі, етнічній багатонаціональності і політичній єдності Українського народу, визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування тощо. Виходячи з загальновизнаних принципів організації та діяльності локальної демократії, місцеве самоврядування як вияв влади Українського народу складає одну з фундаментальних основ конституційного ладу України» [12, с. 240].

Такої ж точки зору дотримується й М. Пухтинський, який зазначає, що «конституційно-правові основи місцевого самоврядування потребують модернізації, тобто вдосконалення конституційної моделі самоврядування». В. І. Борденюк пов'язує проведення муніципальної реформи насамперед із «внесенням відповідних змін до Конституції України, що об'єктивно актуалізує проблематику теоретичного осмислення місця та ролі місцевого самоврядування, його функцій, форм і методів вирішення питань місцевого значення» [13].

М. Оніщук та В. Кампо відзначають, що «інституціоналізація місцевого самоврядування в сучасній незалежній Україні пов'язана з проведенням муніципальної реформи, яка тісно пов'язана з конституційною та адміністративною реформою» [14, с. 10].

Очевидно, що муніципальна реформа безпосередньо пов'язана з адміністративно-територіальною реформою. У Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів у 2002 р. відзначається зв'язок реформи місцевого самоврядування та трансформації низової ланки системи адміністративно-територіального устрою країни [15; 16, с. 37-43; 17 с. 425–434; 18].

З цього приводу, вбачається доцільним розглядати муніципальну реформу паралельно з конституційною, адміністративною, адміністративно-територіальною реформою, відобразити її взаємозв'язок із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства, який має забезпечити формування не тільки інституційної та функційної, але й нормативної частини правової системи України.

У контексті структурного аналізу текстів проектів та концепцій вітчизняних напрацювань з питань реформування місцевого самоврядування можна виокремити першопричини, які зумовлюють недостатню ефективність системи місцевого самоврядування:

- проблеми, що заважають формуванню життєздатних самодостатніх територіальних громад та забезпеченню високої якості життя кожної людини і громадянина;
- проблеми з імплементацією в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- необхідність вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування,
- нагальна потреба розмежування функцій і повноважень державної та муніципальної влади.
- недостатнє матеріально-фінансове забезпечення місцевого самоврядування;
- нечіткість правового регулювання питань статусу територіальних громад і повноважень місцевої влади, а також неврегульованість питань функціонування місцевого самоврядування;
- неефективне управління власністю територіальних громад.

У зв'язку з цим, деякі вчені вказують на вдосконалення системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Що обумовлює необхідність розбудови нової моделі місцевого самоврядування, яка повинна базуватися на засадах системності [19, с. 197].

Системність реформування місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції України, положення та приписи якої повинні врахувати наступне:

По-перше, необхідно визначитися зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему адміністративно-територіального устрою.

По-друге, необхідно визначитися зі структурою системи влади в нашій державі, реалізації ефективної державної регіональної політики децентралізації.

По - третє, муніципальна реформа повинна здійснюватися у комплексі із адміністративною та територіальною реформами [19, с. 198].

Висновки. Отже, проведений аналіз доктринальних пропозицій та напрацьованих концепцій реформування місцевого самоврядування, дає змогу сформулювати наступні висновки:

по-перше, відсутність єдиної загальноприйнятої концепції проведення муніципальної реформи в Україні дестабілізує процес формування її нормативної основи та негативно впливає на сучасний стан легалізації суспільних відносин стосовно проведення якісного оновлення системи локальної демократії;

по друге, всі без виключення розглянуті документи мають наміри (або принаймні їх декларують), змінити всі базові основи та навіть філософію усієї моделі місцевого самоврядування в Україні;

по-третє, відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до негативних наслідків в вигляді безсистемного напрацювання законодавчих актів та їх проектів, що негативно впливає на процес муніципальної реформи;

по-четверте, вбачається неможливим розглядати муніципальну реформу як самодостатній процес. Цей процес повинен відбуватися паралельно та у системі із конституційною, адміністративною та територіальною реформою гармонічно враховуючи та запроваджуючи зміни в системі державної влади та інститутами політичної системи суспільства, що незмінно закладає базу формування не тільки інституційної та функційної, але й нормативної частини правової системи України.

Список використаної літератури

1. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21 лютого 2011 року № 224/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>
2. Бойко Ю. В. Концептуальні основи побудови механізму організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи в Україні / Ю. В. Бойко // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конф. студентів, аспірантів і молодих учених : зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. – Маріуполь: МДУ, 2013. – С. 31–33.
3. Конституційна Асамблея розглянула питання реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/25484.html>
4. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 416-р від 25 серп. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28.
5. Концепция административной реформы // Бюллетень «Народ и власть», Ассоциации городов Украины. – 1998. - №3. – 40с.
6. Проект концепції національної програми. Місцеве самоврядування. – Київ. – 1997. - №5-6. - С. 123-124.
7. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи): проект вноситься народним депутатом України Коновалюком В. І. – № 6099 від 20.09.2000 р. – Верховна Рада України, 2000. – С.3.
8. Концепція реформи місцевого самоврядування. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 900 від 29.07.09. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>

9. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 56 с.
10. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=477>
11. Батанов О. В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов // Право України. – 2009. - № 12. – С. 117-125.
12. Батанов О. В. Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи / О. В. Батанов // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матер. та докум. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. - С. 234-240.
13. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Борденюк. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Jursci/2011_1/Bordenyuk.pdf
14. Оніщук М. В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. В. Оніщук, В. М. Кампо / за заг. ред. В. М. Кампо. - К. : Освіта і культура, 1998. - 58с.
15. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 416-р від 25 серп. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28.
16. Корженко В. В. Система влади та самовладдя в контексті соціального пізнання / В. В. Корженко // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 1999. – № 3. – С. 37–43.
17. Нижник Н. Державне управління в регіонах України / Н. Нижник // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 425–434.
18. Оніщук М. В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. В. Оніщук, В. М. Кампо / за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Освіта і культура, 1998. – 58 с.
19. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : моногр. / відп. ред. І. А. Грицяк : НАДУ. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2014 р.

Y. V. Boyko

DEFINING THE CONCEPT OF CONDUCTING MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

The article deals with the concept of national projects and local government reform of the late 1990s - early 2000s. Comparative legal analysis allowed to identify the main areas of common terms and disagreement on ways to reform local government embodied in these documents. In the context of the structural analysis of the texts of draft concepts and municipal reform, the author notes that most of them assumes that municipal reform can not be self-sufficient. It appears reasonable to consider municipal reform in parallel with the constitutional, administrative, administrative- territorial reform, show its relationship with the state government and other institutions of the political system of society, which is to ensure the formation not only of institutional and functional , but also the normative part of the legal system of Ukraine.

The author conducted a comparative legal analysis of conceptual proposals, which allowed to identify the main areas of common terms and differences over the proposed ways of reforming local government embodied in these documents.

It was concluded that all the modern concept of being taken separately, are not able to show the position of local government rather objectively and realistically in an absolute way . This is explained primarily by the fact that none of the concepts are not developed sufficiently and therefore can not be characterized with proper fullness Institute for Local Government.

Keywords: *concept, local government, municipal reform, constitutional reform, administrative reform, territorial reform.*

УДК 342.553

Ю. О. Волошин , С. В. Папаяні

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглядається міжнародна діяльність органів місцевого самоврядування. Вивчається їх місце та роль у європейській міждержавній інтеграції. Проведено ґрунтовний аналіз законодавчої бази, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування та їх міжнародні зв'язки. Окрема увага приділяється дослідженню транскордонного співробітництва України та Європейського Союзу. Автором обґрунтовується необхідність та доцільність проведення в нашій державі якісної муніципальної реформи.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, європейська міждержавна інтеграція, транскордонне співробітництво, євро регіон, муніципальна реформа.*

Постановка проблеми. Розвиток демократичної держави та громадянського суспільства неможливий без наявності сильної та розвиненої системи місцевого самоврядування. Враховуючи той факт, що Україна є активним учасником міжнародних відносин, а також проголошення стратегічного курсу країни на європейську інтеграцію, збільшується роль та значення міжнародного співробітництва на місцевому рівні. В даному контексті актуалізується питання співробітництва місцевих рад щодо здійснення ними зовнішніх функцій держави, а також визначення організаційно-правових форм зазначеного співробітництва. Особливого значення дане питання набуває в умовах проведення в Україні конституційної реформи в цілому, та муніципальної зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремих аспектів зазначеної проблематики торкались ряд вчених, представників теорії держави і права, конституційного та міжнародного права. Зокрема, деякі аспекти формування міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування досліджували М. О. Баймуратов, Н. В. Василюха, Д. С. Величко, Н. М. Ільченко, М. Д. Лесечко, О. І. Мілашовська, О. М. Петренко, В. Ф. Погорілко, І. О. Прус, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Фризький та інші.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи місцеве самоврядування як одну з основ справді демократичного суспільства, специфічну форму народовладдя, закріплену законом, М. О. Баймуратов зазначає, що воно входить в коло питань, що складають предмет не тільки національного, а міжнародно-правового регулювання. Він вказує, що основним критерієм формування компетенції місцевих рад у галузі міжнародного співробітництва є реалізація зовнішньополітичної програми суверенної держави у сфері міжнародного гуманітарного співробітництва і встановлення зв'язків між органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями, суб'єктами господарювання і мешканцями міст та інших адміністративно-територіальних одиниць [1].

Діяльність органів місцевого самоврядування регулюється, в першу чергу, Конституцією України [17], а також законами України, серед яких основними є

наступні: «Про місцеве самоврядування в Україні» [30], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [34], «Про статус депутатів місцевих рад» [35], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [24], «Про органи самоорганізації населення» [31] та інші.

Важливе значення у регулюванні зовнішніх зв'язків органів місцевого самоврядування мають положення Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року [26]. Так, п. 1 ст. 4 Закону закріплює однією з основних засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів участь територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування завдяки своїм міжнародним зв'язкам стають суттєвим фактором реалізації зовнішньої політики держави, сприяють виконанню державних функцій у сфері міжнародної політики. Як слушно зазначає О. М. Петренко, участь органів місцевого самоврядування у міжнародному співробітництві сприяє становленню якісно нової суспільної свідомості територіальних громад та їх членів, нової системи цінностей, яка заснована на подоланні стереотипів, що склалися ще за радянських часів, космополітизації та глобальному загальнолюдському підході [20, с. 40].

Необхідно також підкреслити, що міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування регулюються як національним законодавством, так і міжнародним публічним та міжнародним приватним правом [19, с. 435]. Важливу роль у співробітництві міст світу відіграють міжнародні неурядові організації, такі, як: Рада Європи, Міжнародна спілка місцевої влади, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи та інші, в рамках яких відбувається підписання міжнародних угод, що накладає на держави певні зобов'язання щодо гарантування, охорони і захисту інституту місцевого самоврядування.

Особливе значення серед таких угод має Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [11], ратифікована Україною 15 липня 1997 року [32]. Хартія визначає конституційні та правові основи місцевого самоврядування, розкриває сутність концепції місцевого самоврядування, окреслює сферу повноважень органів місцевого самоврядування, визначає правовий режим охорони територіальних кордонів місцевих влад, визначає повноваження місцевих властей щодо створення адміністративних структур, покликаних забезпечити ефективність місцевого управління, гарантує право здійснення функцій органами місцевого самоуправління, визначає порядок здійснення адміністративного контролю за діяльністю місцевих влад, окреслює правові засади розпорядження фінансовими ресурсами місцевих влад, проголошує право місцевих влад на свободу асоціації, а також визначає правовий режим захисту місцевого самоврядування.

Крім того, міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування здійснюються також шляхом підписання дво- або багатосторонніх угод про співробітництво, у яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Незважаючи на те, що такі угоди укладаються між суб'єктами різних держав, вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання [40, с. 109]. Отже, в Україні майже сформована профільна міжнародна правосуб'єктність місцевої влади.

Відповідно до ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеві влади мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими місцевими органами місцевої влади для досягнення спільних цілей та завдань, а також вирішення спільних проблем [11]. Право місцевих

влад брати участь у міжнародній асоціації місцевих влад визнається кожною державою.

В свою чергу, українське законодавство надає місцевій владі права на вступ до різних міжнародних асоціацій та товариств, визначає самоврядні повноваження органів місцевого самоврядування в галузі зовнішньоекономічної діяльності. У той же час національне законодавство прямо не визначає самоврядні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжнародних зв'язків, що викликає певні труднощі в організації та здійсненні цих повноважень на практиці.

З огляду на сучасні інтеграційні процеси, що відбуваються у світі та участі України в зазначених процесах, органи місцевого самоврядування отримують можливість реалізовувати ініціативи стосовно міжнародної співпраці, використовуючи потенціал транскордонного співробітництва як інноваційного інструменту державної регіональної політики. У ст. 4 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року [26] визначається, що однією з основних засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є розроблення та впровадження проектів міжрегіональних економічних зв'язків і транскордонного співробітництва, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку.

Науковці І. О. Прус та М. Д. Лесечко визначають транскордонне співробітництво як форму міжнародних відносин на регіональному і місцевому рівнях. Вони зазначають, що таке співробітництво поєднує можливості та ресурси прикордонних територій суміжних держав для вирішення спільних проблем, що сприяє соціально-економічному розвитку відповідних прикордонних територій [39, с. 92]. Така думка є цілком виправданою, оскільки, певні завдання повинні вирішуватися саме на місцевому рівні, що дозволить прискорити процес їх вирішення та істотно вплине на результат.

В свою чергу Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року [38] дає наступну характеристику даного поняття: транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Відповідно до ст. 6 Закону загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, за участю Міністерства закордонних справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, відповідно до повноважень, визначених законодавством та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Крім зазначеного закону, на сьогодні в Україні вже сформувалась досить розвинута нормативно-правова база з питань транскордонного співробітництва, яка включає в себе: правові інструменти Ради Європи, які були ратифіковані Верховною Радою України та стали частиною національного законодавства; інші акти національного законодавства; угоди про транскордонне співробітництво тощо. Отже, серед основних нормативно-правових актів з питань розвитку транскордонного співробітництва слід виділити наступні: Європейська хартія місцевого самоврядування [11] та додатковий протокол до неї [9]; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами [10] та три додаткові протоколи до неї [8, 22, 23]; Закон України «Про транскордонне співробітництво» [38]; Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [29];

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [36]; постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва» [33]; Указ Президента України «Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва» [28]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» [4] та інші.

Серед інших міжнародно-правових документів, які мають вплив на розвиток транскордонного співробітництва, слід виділити такі: Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [45]; Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства [21]; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [44]; Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті [16]; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту (Гановерські принципи) [15]; Європейська хартія просторового і регіонального розвитку (Торремоліноська Хартія) [12] та інші.

Крім того, велику частину законодавчої бази України щодо транскордонного співробітництва формують міждержавні угоди, серед яких зокрема: Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою [7]; Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією [5]; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією [6]; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова [43], в яких в окремій статті передбачається розвиток транскордонного співробітництва. Діяльність щодо транскордонного співробітництва базується також на укладених договорах та угодах міждержавного рівня та угодах і рішеннях про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно-територіальними одиницями країн тощо.

Слід зазначити, що транскордонне співробітництво є важливим елементом Державної стратегії регіонального розвитку України [27], основною метою якої є створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Розвиток такого співробітництва передбачається також в регіональних стратегіях.

Отже, транскордонне співробітництво України та ЄС відбувається в таких формах: діяльність єврорегіонів; програми сусідства; діяльність міжнародних регіональних організацій та асоціацій; міжрегіональна співпраця; програми прикордонного співробітництва в рамках європейського сусідства та партнерства.

Як зазначає Д. С. Величко, під єврорегіоном розуміють організаційну форму співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [3, с. 19].

Слід підкреслити, що 19 із 25 регіонів України є прикордонними, а їх сукупна площа становить близько 77 % усієї території держави [18, с. 143]. На сьогодні на території України діють 10 єврорегіонів, а саме: Карпатський єврорегіон, Єврорегіон «Буг», Єврорегіон «Нижній Дунай», Єврорегіон «Верхній Прут», Єврорегіон «Дніпро», Єврорегіон «Слобожанщина», Єврорегіон «Ярославна», Асоціація «Чорноморський

єврорегіон», Єврорегіон «Донбас», Єврорегіон Дністер [13].

Усі єврорегіони, створені за участю областей України, не є юридичними особами. Їх діяльність узаконена підписанням транскордонних угод, що базуються на основних положеннях Мадридської конвенції та відповідних міждержавних двохсторонніх договорах між Україною та сусідніми державами [14].

На думку Н. А. Мікули та В. В. Толкованова, співпраця в рамках єврорегіонів (об'єднань єврорегіонального співробітництва) сприяє розвитку інтеграційних процесів у культурній, освітній, економічній, комунікаційній та інших сферах, створює можливості прискорення адаптації європейського законодавства, обумовлює підвищення життєвого рівня мешканців прикордоння [42, с. 9]. Така думка є цілком виправданою. Крім того, транскордонне співробітництво в інтеграційних процесах сприяє прискоренню процесів вирівнювання якості життя населення прикордонних територій, щонайменше, до середньоєвропейського та досягнення вільного руху товарів, людей і капіталів через кордон до повної інтегрованості простору.

Крім того, в рамках ЄС також діє чотири Програми Сусідства, в яких бере участь Україна, а також такі інституційні форми єврорегіонального співробітництва, як «Інтеррегіо», «Ніредьгазська Ініціатива», «Концепція спільного розвитку прикордонних територій України і Угорщини» і, особливо, «Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2004 – 2011» [41]. Зазначені програми є одними з перших кроків на шляху практичного втілення принципів і механізмів транскордонної політики сусідства ЄС [2, с. 163].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37]. Крім того, Президент України 26 червня 2014 року подав до Верховної Ради України Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування» [25]. Враховуючи надзвичайно складні соціально-політичні умови, що склалися в нашій державі, конституційна реформа в цілому, й муніципальна реформа зокрема, є вкрай важливими та невідкладними. Зазначені документи містять багато важливих та потрібних для місцевого самоврядування змін. Зокрема, що стосується децентралізації владних повноважень. Також передбачається ліквідація виконання функцій органів місцевого самоврядування органами державної виконавчої влади. Проте, не зрозумілими залишаються повноваження органів місцевого самоврядування в міжнародній сфері. Отже, попри велику кількість позитивних аспектів, позиції влади щодо реформування органів місцевого самоврядування потребують доопрацювання та обговорення із залученням висококваліфікованих фахівців-конституціоналістів.

Висновки. Таким чином, аналіз нормативно-правової бази міжнародної діяльності органів місцевого самоврядування показав, що вони приймають активну участь у міжнародній діяльності держави. Однак, здійснення власних повноважень органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері не визначаються напряму законом. Це, в свою чергу, викликає труднощі у визначенні співвідношення інтересів держави і територіальних громад у сфері міжнародного співробітництва та у формуванні відповідних виконавчих органів. Одним з найбільш перспективних напрямів міжнародної інтеграції є транскордонне співробітництво. В свою чергу, аналіз сучасного стану розвитку транскордонного співробітництва українських громад та регіонів свідчить про існування певних проблем, серед яких основними є: недосконалість національного законодавства, та наближення його стандартів до стандартів Європейського Союзу; відсутність комплексної системи моніторингу та аналізу результатів міжнародної діяльності органів місцевого самоврядування України; недостатня інституційна спроможність більшості органів місцевого самоврядування;

недостатній рівень розвитку прикордонної інфраструктури та використання потенціалу єврорегіонів; недостатня фінансова підтримка з боку держави. Часткове вирішення цих проблем буде можливим із завершенням муніципальної реформи в Україні, яка передбачає, зокрема, утворення виконавчих органів обласних та районних рад та розподілу повноважень між ними. На нашу думку, необхідно також розробити комплексну програму щодо навчання та підготовки кваліфікованих управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування, які могли б працювати у галузі транскордонного співробітництва.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків [Електронний ресурс] / М. О. Баймуратов // Юридичний журнал. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3633>.
2. Василюх Н. В. Розвиток ринку туристичних послуг у контексті розвитку транскордонного співробітництва / Н. В. Василюх // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2010. – Вип. 3. – С. 160–165.
3. Величко Д. С. Принципи реалізації зовнішньополітичної діяльності України: євроінтеграційний контекст / Д. С. Величко // Повітряне і космічне право України. – 2013. – № 4. – С. 16–20.
4. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 397 (397-2010-п) від 02.06.2010) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/587-2002-%D0%BF>.
5. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 02 червня 1997 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/642_003
6. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 вересня 1997 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006
7. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 06 грудня 1992 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348_004.
8. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами від 09 листопада 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=994_099.
9. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
10. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами від 21 травня 1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_106.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
12. Європейська хартія регіонального просторового планування [Електронний ресурс] / Торремоліноська Хартія, 1983, Іспанія. Рада Європи. – Режим доступу : <http://www.euroregion-glacensis.ng.pl>.
13. Єврорегіони створені за участю України [Електронний ресурс] // Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області : офіційний веб-портал. – Режим

доступу :

http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=398:2012-04-05-07-43-53&catid=154:2012-07-03-15-21-21&Itemid=27.

14. Ільченко Н. М. Транскордонне співробітництво в Україні : перспективи розвитку євро регіонів [Електронний ресурс] / Н. М. Ільченко // Державне будівництво. – 2012. – №2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/21.pdf>.

15. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту : [прогр. и матеріали], прийняті на 12-ій Сес. Європ. конф. міністрів., відп. за регіон. планув., 7-8 верес. 2000 р. в Гановері / Європ. конф. міністрів відп. за регіон. планув. (СЕМАТ) ; пер. з нім. В. І. Карамушка; за наук. ред. В. І. Олещенко. – К. : Обрії, 2007. – 39 с.

16. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_272.

17. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

18. Мілашовська О. І. Концептуальні основи управління розвитком прикордонного регіону / О. І. Мілашовська // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С.140–150.

19. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького – 2 вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

20. Петренко О. М. Міжнародна діяльність органів місцевого самоврядування як складова частина зовнішньої політики держави / О. М. Петренко // Управління розвитком. – 2012. – № 17. – С. 39–41.

21. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a41.

22. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 05 травня 1998 р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=994_520.

23. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС) від 16 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=994_947.

24. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5461-VI від 16 жовтня 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 5. – Ст. 62.

25. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування : проект Закону від 26 червня 2014 р. № 4178а [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

26. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1170-VII від 27 березня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 816.

27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

28. Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва : Указ Президента України від 19 грудня 2007 р. № 1236 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1236/2007>.
29. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959/ХІІ-ВР (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1170-VII від 27 березня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 816.
30. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1508-VII від 17 червня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
31. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5492-VI від 20 листопада 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 51. – Ст. 716.
32. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
33. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва : постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1242-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 45. – Ст. 523.
34. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1166-VII від 27 березня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20–21. – Ст. 745.
35. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93- IV (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 224-VII від 14 травня 2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 132.
36. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5463-VI від 16 жовтня 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – Ст. 61.
37. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>.
38. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5463-VI від 16 жовтня 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – Ст. 61.
39. Прус І. О. Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва / І. О. Прус, М. Д. Лесечко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 26. – С. 92–100.
40. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – № 4. – С. 107–115.
41. Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2004–2011 рр. [Електронний ресурс] . – Режим доступу : http://www.iardi.org/uploads_ua/Carpathia2004-2011.pdf.
42. Транскордонне співробітництво: посіб. / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2011. – 259 с.
43. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11 березня 1997 р. [Електронний ресурс] //

Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/498_026

44. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України: офіційний веб-портал. – Режим доступу :

www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.

45. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським співтовариством та їх державами-членами [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

Стаття надійшла до редакції 30.08.2014 р.

Y. O. Voloshyn, S. V. Papayani

LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN TERMS OF EUROPEAN INTERSTATE INTEGRATION AND MUNICIPAL REFORM

The article considers the international activities of local self-governments. It studies their place and role in the European interstate integration. The detailed analysis of the legal framework governing the activities of local self-governments and their international connections was conducted. The author notes that local self-governments through their international connections become an essential factor in the implementation of foreign policy, promote the implementation of state functions in the field of international politics. The article approves that an important role in cities cooperation play an international non-governmental organization. It emphasizes the special importance of the European Charter of Local Self-Government. It proves that local self-governments are able to implement initiatives for international cooperation, using the potential of cross-border cooperation. Special attention is paid to the investigation of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union. Ukraine has already formed a fairly well-developed legal framework for cross-border cooperation. The author notes that cross-border cooperation between Ukraine and the EU occurs in the following forms: Euro regions' activity; Neighbourhood Programme; activities of international and regional organizations and associations; interregional cooperation; Border Cooperation Programme within European Neighbourhood and Partnership Instrument. The EU has four Neighbourhood Programme, in which Ukraine participates. The analysis of the current state of Ukraine cross-border cooperation shows that there are certain problems. The author proves the necessity and advisability of high-quality municipal reform in our country. The author proposes to develop a comprehensive program to educate and train qualified managerial staff in local authorities, which could work in the field of cross-border cooperation.

Keywords: local self-governments, European interstate integration, cross-border cooperation, European region, municipal reform.

УДК 340.115.7; 340.132.23; 342.25

І. А. Галіахметов

АКУЛЬТУРАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Дана стаття розглядає один із прийомів (методів) системного дослідження юридичної акультурації, що дозволяє розкрити змістовні і системні характеристики муніципального права України та шляхи формування його інститутів. Автор статті зазначає, що критерії визначення форм та результатів акультурації муніципального

*права залежать від методів, засобів, способів процесу міжкультурної взаємодії у сфері міжнародного співробітництва територіальних громад, органів місцевого самоврядування, організації представницьких органів влади за територіальним принципом, децентралізації та деконсолідації державної влади. Теоретичні положення щодо аккультурації муніципального права пояснюються ступенем самостійного функціонування і формами інституціоналізації громади та її жителів щодо участі в самоврядуванні (того чи іншого історичного типу місцевого самоуправління; англ. *local self-governance*), способом правового регулювання місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *аккультурація муніципального права, муніципальна реформа, трансформація, адаптація, система муніципально-правових норм.*

Постановка проблеми. Єдиний процес утворення права відбувається у двох напрямках (формах) сприйняття правового матеріалу – наступності в праві, що відбувається в межах національного права (історичний вимір, тобто в часі) і запозичення правового матеріалу – правової аккультурації, що є наслідком перенесення елементів з іноземних правових культур у національну (географічний вимір, тобто в просторі). Правова (або юридична) аккультурація (лат. *Acculturare* – лат. *ad* – «до» та *cultura* – «освіта, розвиток»; англ. *неологізм* – «acculturation») – це універсальний закономірний зв'язок між правом синхронно функціонуючих національних систем, що виражається у взаємному запозиченні (перенесенні і пристосуванні) ціннісних правових елементів однієї культури іншою, що призводить до їх уніфікації (конвергенції чи дивергенції – прим. Авт.).

Правова аккультурація є такою самою універсальною закономірністю, як і наступність у праві. Загальне в них – внутрішня сутність. Якщо завдяки наступності в праві здійснюється перенесення правових норм з власної системи права попереднього історичного етапу до наступного, то через запозичення правових норм та інститутів, котрі є практично вивіреним цінним надбанням, відбувається збагачення та наближення однієї системи права до іншої. За правової аккультурації зазвичай синхронно підтримується і розвивається зв'язок між національними правовими культурами, де сприймаються елементи (норми права, інститути права, юридичні процедури, форми і види юридичної діяльності) однієї в одній, тобто відбувається міжкультурна комунікація і взаємна правова інтеграція (об'єднання). Остання особливо характерна для правових систем країн Європейського Союзу [19, с. 207].

Отже, в останню чверть XX ст. в юридичній науці актуалізувалося питання про аккультурацію, що проявило та рефлексувало себе в дослідженнях, присвячених вивченню процесів становлення, розвитку та взаємодії правових систем. Виходячи із результату правова аккультурація може бути як сприятлива (коли імплементований елемент приживається в новому правовому середовищі), так і несприятлива (коли відбувається відторгнення привнесеного юридичного явища) [9, с. 43]. На нашу думку, визначення шляхів юридичної аккультурації муніципального права України, що є по суті напрямом руху до реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в рамках стандартів Ради Європи, пов'язане з розглядом тих частин «правової матерії» (догми права, правового змісту та правових ідей [2, с. 34-53; 15, с. 274-291]), які піддаються трансформації в результаті контакту правових систем внаслідок адаптації. В рамках сучасної концепції під правовою аккультурацією розуміється така юридична взаємодія, що: 1) протікає на протязі тривалого часу; 2) призводить до часткової або повної трансформації однієї або декількох правових систем (іншими словами, може бути як одностороннім, так і двостороннім актом).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою написання статті є праці провідних українських учених, які започаткували формування сучасних

поглядів про муніципальне право України. Це, зокрема, праці таких науковців, як: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко тощо. До проблем акультурації у різні часи звертались такі зарубіжні та вітчизняні автори, як В. М. Карташов, О. Ф. Скакун, С. А. Софронова, О. Є. Абрамов тощо.

Метою статті є дослідження процесів акультурації муніципального права України в його історичній та нормативній ретроспективі.

Викладення основного матеріалу. Авторське розуміння етапів еволюції місцевого самоврядування на території України, що є передумовою акультурації муніципального права, пояснюється ступенем самостійного функціонування і формами інституціоналізації громади та її жителів щодо участі в самоврядуванні (того чи іншого історичного типу місцевого самоуправління, що обумовлений типом держави; *англ.* local self-governance), способом правового регулювання місцевого самоврядування. Можна виділити наступні періоди:

1) Період звичаєво-правового «зародження місцевого управління та існування місцевого самоврядування в громадах, що тісно пов'язане з ним» [10, с. 139] та їх регулювання (VI-XVII ст.ст.), зокрема:

- перший етап правового регулювання самоврядування, насамперед, сільської громади або верви, що поєднувала в собі елементи сусідської та сімейної (VI-XIV ст.ст.) [8, с. 31]. Місцеве самоврядування на території України існувало ще з появи державності у слов'ян. Так, зокрема, згідно із письмовими джерелами, за свідченням візантійського історика Прокопія Кесарійського слов'яни не управлялися однією людиною, в них існувало народоправство та і всі справи, добрі або погані, вирішували разом [11, с. 6];

- другий етап (литовський) реформування місцевого самоврядування та становлення міського (магдебурзького) самоврядування з елементами корпоративно-цехової самоорганізації населення міст (XIV-XVI ст.ст.). Потрібно зазначити, що на території тодішньої України більш спостерігався вплив норм Статуту Великого князівства Литовського 1529 року, аніж III Литовського статуту 1588 року, який діяв на території Білорусі та самої Литви. Іншою необхідною ознакою зазначеного періоду є обмеження території, на якій одночасно співіснували (не сусідували, а саме співіснували у зв'язку із неможливістю територіального розмежування в межах поселень, міст або держави) соціальні спільноти корпоративного типу організації (наприклад, цехи ремісників, гільдії купців або інших видів підприємців, стани тощо). Місцеве управління бере свій початок від гільдій (цехових статутів середньовіччя [21]) і формується як міські органи самоуправління, що згідно із наданими привілеями вирішували як адміністративні, фінансові, так і деякі судові питання;

- третій етап, що характеризується спробами реформування місцевого самоврядування та доволі часткового його врегулювання на території України (XVII – середина XVIII ст.ст.);

2) Період становлення формально-правового регулювання, насамперед, міського (муніципального) самоврядування та втрата поступово з 1764 року самоврядування в сільських громадах (кінець XVIII – середина XIX ст.ст.): Україну не зачіпає перший етап петровських реформ (1699-1766 років); відбувається одразу другий етап – реформістський період 1766-1864 років;

3) Період міського (земського) самоврядування (друга пол. XIX ст. – початок XX ст.), зокрема:

- попередній, пов'язаний із реформою 1846 року, зокрема, Указом «О новом положении об общественном управлении Санкт-Петербурга» (1846-1864 років);

- основний (установчий), пов'язаний із прийняттям Положення про земські установи 1864 року (Процес земської реформи досягнув губерній Правобережної

України тільки в 1911 році. – Авт.) та Міського (Городового) положення 1870 року [7] (1864-1892 роки). Саме цей період дозволяє говорити про реальні передумови формування в дореволюційній Росії муніципального права;

- контрреформістський (1892 [4] – лютий 1917 року) із початком запровадження сучасних норм самоврядування серед сільської громади [13] згідно із Законом Російської імперії від 14.06.1910 року (14.03.1911 року *за старим стилем*) Іменним Височайшим указом в порядку 87 ст. «Основных государственных законов» зазначений закон був запроваджений в дію; тоді нарешті Київська, Волинська та Подільська губернії отримали власне земське управління. – Авт.). Не дивлячись на посилення адміністративних засад у 90-х роках XIX ст., цей період характеризується «сплеском» муніципальної законотворчості 1906-1917 років;

4) Перехідний період місцевого самоврядування між епохою абсолютної монархії та встановлення першої Радянської республіки (лютий-грудень 1917 року) [17, 24];

5) Місцеве самоврядування України в революційну епоху (листопад 1917 – січень 1919 років);

6) Час існування України як Радянської держави (лютий 1919-1990 роки). За часів радянської влади в Україні утвердилася так звана державно-адміністративна система влади, яка значною мірою звела нанівець та нівелювала діяльність місцевого самоврядування за адміністративної реформи 1923 року (01.02.1922 року ВУЦВК прийняв постанову, яка започаткувала адміністративно-територіальну реформу в УСРР, а згодом постанову (16.10.1922 року), яку затвердила третя сесія ВУЦВК VI скликання. – Авт.). Саме протягом 1923 року передбачалось здійснити перехід на триступеневу систему, яка включала за принципом вищості округи, райони та сільські адміністративні одиниці, запроваджувала поділ на округи, райони і сільські ради та обмеження у правах за класовим принципом та ліквідовувала засади місцевого (земського) самоврядування остаточно;

7) Перехідний період від радянської республіки до незалежної України (1990-1992 роки);

8) Перша інституціоналізація місцевого самоврядування в Україні (1992-1997 роки);

9) Сучасна, друга інституціоналізація місцевого самоврядування (1997-2014 роки);

10) Підготовка третьої інституціоналізації місцевого самоврядування (2014 – по сьогодні).

В 1920-х роках характеристика німецького (прусського) типу місцевого самоврядування надавалася в окремих наукових виступах, пов'язаних із розвитком радянського міського господарства. Важливо відмітити, що в розумінні Л. О. Веліхова, теорія міста і місцевого самоврядування засновується саме на соціології. В своїй книзі «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» він розглядав німецький тип самоврядування таким, «що складає амальгаму із бюрократичних і суспільних елементів» та уявляється як «консервативна, але доволі цілісна система» [3]. Поєднуючи із децентралізацією державної влади за французьким типом (взірцем, за прикладом Закону Французької республіки від 02.03.1982 року № 82-813 «Про права та свободи комун, департаментів і регіонів», зазвичай іменується Законом про децентралізацію, що змінив систему контролю над місцевими органами), можна говорити про те, що в європейських країнах континентального права переважає принцип «негативного регулювання», згідно з яким місцеві органи вправі здійснювати такі дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за будь-якими іншими органами. В самому загальному вигляді цей принцип

зафіксований у ст. 4 Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року [26], де закріплюється, що «органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають свободу дії в здійсненні своїх ініціатив з будь-якого питання, який не виключений із їх компетенції або не наданий іншому органу влади». Зазначеного принципу дотримуються у Німеччині та Франції.

Отже, на нашу думку, спостерігається поступова інтегрована [14] чи синтетична акультурація муніципального права, як результат сприйняття (запозичення; рецепції; наступництва) національною правовою системою загальних принципів, норм і стандартів міжнародного або національного права інших держав, їх екстраполяції, або адаптації та реалізації у внутрішньодержавні місцеві (самоврядні) правовідносини.

Зазначений вид галузевої правової акультурації передбачає декілька етапів її здійснення.

Перший етап характеризується вивченням позитивного досвіду в правовій регламентації муніципально-суспільних відносин в окремих державах, зокрема, країн-членів Ради Європи та країн-учасниць Співдружності незалежних держав (далі: СНД). Ініціаторами створення синтетичних норм можуть бути, як окремі держави та їх асоціації, так і міжнародні організації, наприклад, Рада Європи чи ООН.

Одночасно, не можна виключати теоретичний конструкт міжнародно-правових норм у сфері місцевого самоврядування (європейські стандарти місцевого самоврядування в документах Ради Європи – Авт.). Адже необхідна адаптація щодо реалізації наданих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (поєднання державних і місцевих інтересів, ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [26]) неможлива без врахування сутності, принципів і джерел (багатосторонніх міжнародних договорів) держав-учасниць Ради Європи, які законодавчо визначають правові орієнтири і політику в галузі місцевої та регіональної демократії.

Другий етап – інтерпретація зазначеного досвіду, співставлення його з загальносвітовими тенденціями та перспективами. На цьому етапі моделі місцевого самоврядування можуть бути скопійовані, повністю заперечені чи перероблені для застосування в національному полі. Крім того, за відсутності необхідних національних взірців (моделей чи традицій) можуть розроблятися принципово нові правила і стандарти здійснення права на місцеве самоврядування.

Наприклад, в юридичній науці під модельним актом розуміється письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (міжнародною організацією, органом державної влади, органом місцевого самоврядування), що спрямований на регулювання суспільних відносин [5, с. 39]. Модельний акт передбачає структурування тексту та його побудову за правилами юридичної техніки, формулювання правил поведінки тривалого або разового характеру, використання специфічних понять і термінів [23, с. 19].

Третій етап передбачає поглиблення синтезованих нових норм в національну правову систему, зокрема, в муніципальне право, як на добровільній основі, якщо в розробці та прийнятті міжнародного акта брала участь Україна, або в тій чи іншій примусовій формі (за допомогою економічного, політичного чи релігійного тиску тощо).

Четвертий етап полягає в ратифікації міжнародних муніципально-правових актів Україною та запровадження стандартів, що містяться в них, у національну правову систему. Зазначений етап може бути реалізований двома способами: або прямою дією норм міжнародного права (як, наприклад, це відбувається в Україні у сфері з питань забезпечення прав і свобод), або прийняття відповідних національних правових актів.

Нерідко вважається, що рецепція – це також різновид правової акультурації [20, с. 135]. Дійсно, ще провідний радянський та російський правознавець з римського приватного права Д. В. Дождев зазначав, «що суб'єктом правового спілкування може бути не тільки фізична особа, окрема людина, але і об'єднання людей, що виступають в обороті як єдине ціле, що якісно відрізняється від суб'єктів, які їх складають. Такими соціальними одиницями, що володіють правами приватних осіб, в римському праві вважаються... самоврядні місцеві цивільні громади (*municipla, coloniae*)... Первісно місцева цивільна громада вважалася колективом, що віддзеркалювалося і в термінології: замість «*municiplum*» вона як суб'єкт приватного права нерідко іменується «*municipes*» («муніципали»)» [6, с. 297, 299]. В. М. Хвостов у книзі «Система римського права» зазначає, що під союзом публічного права потрібно розглядати *municipla*, яка користується особливою підсудністю, а також чималими привілеями [22]. Тобто сучасне муніципальне право України є частиною рецепції елементів системи римського права з місцевого самоврядування територіальних утворень.

Форми та результат акультурації муніципального права залежать від методів, засобів, способів процесу міжкультурної взаємодії у сфері міжнародного співробітництва територіальних громад. Правова акультурація відбувається за наступних підстав:

- по формі здійснення юридичних процесів – відкрита (наявна) чи прихована (латентна);
- по методам відбуття процесів взаємодії правових систем – добровільна, примусова чи внаслідок спонукання;
- по результатам – асиміляція, трансформація й інтерференція [1, с. 10].

На підставі аналізу наукової літератури з етнографії, психології, правової соціології, юридичної антропології, порівняльного правознавства можна класифікувати певні види акультурації (прояви) муніципального права України. Нагадаємо також, що ще наш співвітчизник Є. Ерліх зазначав, що вихідні засади правових процесів слід шукати в суспільстві, в утворених ним об'єднаннях і союзах, таких як сім'я, громада та сама держава [18, с. 181]. Є. Ерліх вважав, що кожна організація, профспілка, партія мають свій порядок, своє право, яке створюють самі. Тому законодавець, за Є. Ерліхом, не створює, а лише виявляє, фіксує відповідні норми, що запропоновані суб'єктом. Прийняття зазначених норм іншими людьми та утвердження їх державою може розглядатися як певна юридична акультурація.

Таким чином, по-перше, за формою правової акультурації зазначена галузь є відкритою, адже започаткування її відбулось ще у 1987 році, коли в Інституті держави і права Академії наук СРСР під керівництвом В. М. Кудрявцева та В. С. Гулієва розпочалася розробка, а з 1988 – реалізація комплексної програми «Розвиток соціалістичної демократії та проблеми самоврядування». В Інституті була сформульована базова концепція розвитку соціалістичного самоврядування народу, здійснені дослідження для розробки концепції проекту Закону «Про місцеве самоврядування і місцеве господарство (О местном самоуправлении и местном хозяйстве)». Разом з тим, у рамках програми було підготовлено більше 12 аналітичних і доповідних записок та 10 законопроектів. Із виходом у 1990 році Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарювання в СРСР» самоврядні засади уперше знаходять свою правову легалізацію і розпочинають розвиватися не зовні, а всередині соціалістичної державності. Таким чином, було реалізоване положення, згідно з яким місцеве самоврядування уже не суперечить державному управлінню, а співвідноситься з ним, тобто має «державний» характер. Правда, тоді вже існувала інша точка зору: багато вчених розуміли постановку питання

про державну природу самоврядування односторонньою. Вони вважали, що більш правильним було б говорити про дихотомію природи місцевого самоврядування – державну і суспільну (громадівську – Авт.). Однак потрібно зазначити, що в реальній практиці процес акультурації, як правило, відбувається не в одній будь-якій формі, а в їх сукупності та взаємодії з іншими.

По-друге, за методами (способами, прийомами) процес муніципальної акультурації є добровільний (головним чином) та впливає зі спонукання, тобто статус України, як держави-реципієнта (її муніципального законодавства) залежить від рівня засвоєння елементів правової системи, насамперед, політично домінуючої спільноти держав – Європейського Союзу чи СНД, що потребує визнання нею ряду правових інститутів і норм зазначених суб'єктів. Наприклад, Законом від 15.07.1997 року Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (добровільно), а отже, з одного боку, невід'ємною частиною механізму реалізації зазначеної Хартії постає Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року [27], а з другого – Рекомендація Рес (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [28]. Процес акультурації у сфері останніх зазначених взаємопов'язаних муніципально-правових актів має певні ускладнення: якщо спонукання до ратифікації (приєднання по факту не має місця. – Авт. [Див.: Список підписаний и ратификаций Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (ETS № 144) (Страсбург, 5 февраля 1992 года)]) Конвенції Україною не відбудеться, то пов'язана з нею Рекомендація, що ухвалена згідно зі статтею 15b Статуту Ради Європи (Ратифікований Україною Законом від 31.10.1995 року), не зможе в повній мірі бути застосована на території нашої країни. В результаті чого, приєднатися до принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті та поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах компетенції органів місцевої та регіональної влади, що сприятимуть участі громадян, за умов належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації, буде не тільки ускладнено, а буде суперечити узятому Україною зобов'язанню згідно із ст. 11d Резолюції 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу». І навпаки, якщо Україна приєднається до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року шляхом її ратифікації, то треба буде докорінно змінити не тільки все законодавство про місцеві вибори, а й саму філософію виборчого процесу в державі, бо згідно з цією конвенцією іноземці, що постійно мешкають в державі на протязі 5 років отримують пасивне виборче право на місцевих виборах.

По-третє, за своїми результатами, що визначаються масштабом і характером змін, які відбулися за останній період розвитку нашої держави та її правової системи, акультурація муніципального права уявляє собою трансформацію, що обумовлює часткову зміну права України як держави-реципієнта за умов збереження власних базових рис – рад, як органів місцевого самоврядування; а тому в силу подальшої адаптації національного законодавства зазначений процес перевтілюється в інтерференцію, тобто може посилювати або послаблювати тенденції адаптації національного законодавства до європейського права.

Висновки. Модель юридичної акультурації повинна будуватися для муніципального законодавства на наступних засадах:

1) в процесі акультурації між різними правовими сім'ями, що обумовлюють різні підходи в побудові місцевого управління та самоврядування, необхідно

відображати тільки те, що дійсно корисно та необхідно, і тільки там (у зв'язку з унітарним устроєм України), де ці новели принесуть користь;

2) провідною державною задачею у сфері наступництва або акультурації іноземного досвіду чи законодавства повинен стати належний контроль з боку органу законодавчої влади та муніципальний контроль з боку органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, зокрема, міжнародних. Зазначені заходи дозволять здійснювати належне використання: європейських нормативних актів щодо функціонування та розвитку регіонів («Європейська хартія місцевого самоврядування» 1985 року, «Хартія конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи» 1994 року, «Європейська хартія регіонального просторового планування» 1983 року тощо); норм європейського законодавства, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва («Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами» (Мадрид, 1980 року), два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, 1995 року) та Протокол № 2 (Страсбург, 1998 року), «Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів» тощо) та Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 року, який визначає зміст та основні положення транскордонного співробітництва в Україні;

3) як процес добровільний (контрольований, але добровільний), акультурація повинна виявляти належний ефект у сфері поглиблення та розширення реформи місцевого самоврядування та муніципального управління в Україні, тобто шляхом поглиблення децентралізації та деконсолідації державної влади на регіональному рівні із передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування та посилення механізму саморегуляції і втілення принципу самостійності на місцевому рівні;

4) процес акультурації повинен йти з врахуванням національних, подекуди етнонаціональних відносин, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне для усвідомлення самоорганізації як основоположного принципу виникнення та існування місцевого самоврядування, а також інших зв'язків між територіями і населенням нашої країни. Під місцевим етносом потрібно розуміти таку групу людей, що виступає в історії як велика замкнена система, з певним динамічним стереотипом поведінки та оригінальною внутрішньою структурою, яка змінюється від фаз етногенезу (Пасіонарна теорія етногенезу Л. М. Гумільова) [12, с. 123];

5) в силу важливості муніципально-правових відносин, в процесі акультурації необхідна участь професіоналів, компетентних не тільки в державотворенні, але і в соціальних, культурних та інших сферах місцевого буття (муніципально-приватного партнерства). Чітко потрібно враховувати взаємообумовленість елементів тріади побудови правовідношення відповідно до формули «тип держави – вид (клас) носія прав – форма правочину або належної правомірної поведінки» та не залучати іноземні елементи, що обтяжують чи ускладнюють застосування національних норм;

6) жодна з національних правових систем не є однорідною, а тому муніципальне законодавство України є комплексним запозиченням та системною акультурацією. Адже дійсно, як зазначає П. Круз, що в період до виникнення національної держави (nation-state) увесь цивілізований світ, включаючи країни, на території яких з'явилися сучасні провідні правові сім'ї (англосаксонська та континентальна), «управлявся за допомогою однієї і тої ж правової системи, а саме – романо-канонічного права *jus commune*» [25, р. 335-336], в межах якого з'являється *jus necessitatis municipale*.

Таким чином, правовий простір муніципального права України можна визначити, як «систему міжнародно-правових норм, що регулюють відносини між учасниками відповідної правової спільноти; це система інститутів, загальних для цих учасників; це система національних норм, які прийняті та втілені у правопорядку партнерів» [16, с.

103] у сфері місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Абрамов А. Е. Правовая аккультурация: на примере Испании в период Римской республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Алексей Евгеньевич Абрамов; Владимирский государственный педагогический университет. – Владимир, 2005. – 22 с.
2. Алексеев С. С. Философия права / С. С. Алексеев. – М.: Норма, 1997. – 336 с.
3. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. в 2-х ч. / Л. А. Велихов. – М.-Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
4. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета 11 июня 1892 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Том XII. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1895. – Ст. 8708. – С. 431-433, 436-440.
5. Давыдова М. А. Роль модельного нормотворчества в обеспечении правового качества уставов муниципальных образований / М. А. Давыдова // Академический юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 38-44.
6. Дождев Д. В. Римское частное право : учеб. / Д. В. Дождев; под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 784 с.
7. Именной указ, данный Правительствующему сенату 1870 года, июня 16 (28) // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II. – Том XLV. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1874. – Ст. 48498. – С. 821-831.
8. Исаев И. А. История государства и права России: учеб. / И. А. Исаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – 797 с.
9. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества : текст лекций / В. Н. Карташов. – Ярославль : Изд-во ЯГУ, 1995. – Ч. 1. – 139 с.
10. Кодавбович В. А. История развития местного управления и самоуправления на территории Беларуси в период Киевской Руси (IX-XII века) / В. А. Кодавбович // Проблемы управления. – 2011. – № 3. – С. 133-139.
11. Мазарчук Д. В. История русской государственности и права (до октября 1917 г.): курс лекций / Д. В. Мазарчук, С. Н. Темушев. – Минск : Эдит ВВ, 2007. – 392 с.
12. Нуреев Р. М. Очерки по истории институционализма / Р. М. Нуреев. – Ростов н/Д: Содействие – XXI век; Гуманитарные перспективы, 2010. – 415 с.
13. Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний: Именной Высочайший указ, данный Сенату // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXVI. – Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 28392. – С. 891-893.
14. Понятие и сущность интегративной аккультурации (на примере регламентации прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях России) / О. Д. Третьякова // Вестник Владимирского юридического института. – 2006. – № 1. – С. 71-74.
15. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
16. Пунжин С. М. Правовое мировое сообщество: реалии и перспективы / С. М. Пунжин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 99-106.
17. Распоряжение, предложенное Правительствующему сенату министром юстиции «Об утверждении Наказа «О производстве выборов волостных земских гласных» от 11 июня 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. – 28 июня 1917. – № 148. – Ст. 827. – С. 1346-1353.
18. Синха С. П. Юриспруденция. Философия права. Краткий курс: пер. с англ. / С. П. Синха, пер. В. М. Ашмарина. – М. : Академия, 1996. – 304 с.

19. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. / О. Ф. Скакун. – 3-те вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
 20. Софронова С. А. Правовое наследие и аккультурация в условиях правового прогресса общества : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Светлана Аркадьевна Софронова; Нижегородский юридический институт МВД РФ. – Н. Новгород, 2000. – 169 с.
 21. Устав Люнебургских портных в редакции 1552 года // Немецкий город XIV-XV вв. : сб. матер. / ввод. ст., подбор матер., пер., прилож., коммент. В. В. Стоклицкая-Терешкович. – М.: Соцэкгиз, 1936. – С. 48-49.
 22. Хвостов В. М. Система римского права : учеб. / В. М. Хвостов. – М. : Спарк, 1996. – 522 с.
 23. Шестакова Е. В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Екатерина Владимировна Шестакова; Российская академия правосудия. – М., 2006. – 203 с.
 24. «О волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. – 30 мая 1917. – № 122. – Ст. 655. – С. 1041-1060.
 25. Cruz P. A Modern Approach to Comparative Law / P. De Cruz. – Boston : Publisher. Kluwer, 1993. – 350 p.
 26. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РЄ, 1995. – 12 с.
 27. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318
 28. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_739
- Стаття надійшла до редакції 30.06.2014 р.

I. A. Ghali Ahmetov

ACCULTURATION OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

This scientific article is devoted to research of the Ukrainian municipal law and an acculturation, as inevitable part of its reforming and development. Acculturation of municipal law is a transformation, which is tested by municipal legal system from contact with EU legal system, i.e. process of acculturation can be defined as the all-directed interference of law norms or the impersonation of one legal system in another.

The formation of municipal acculturation is under ways:

- first, in form of transparent or latent adoption;*
- second, in method of interplay between the theory and practice of self-government in Ukraine. It is implemented from the legal system of the Council of Europe and based on voluntary principle or as a result of compulsion;*
- third, by results of transformation or interference.*

Thus author drew a conclusion that integrated and synthetic acculturation of municipal law is a result of the adoption of the national legal system of general principle, norms and standards of international or national law of other countries, extrapolation or adaptation to the relations in the sphere of local and regional authorities. Type of municipal law acculturation provides for several stages of implementation that discussed on the pages of this article.

The first stage is characterized by the study of legal experience in the sphere of organization of local self-government in other countries.

The second stage is the interpretation of the mentioned experience and modelling of local self-government.

The third stage involves the synthesis of new municipal norms into the legal system of Ukraine.

The fourth stage is the ratification of international instruments (conventions) of Ukraine and the implementation on its territory of the European standards of local self-government.

Keywords: *acculturation of municipal law, municipal reforming, transformation, adaptation, system of municipal norms.*

УДК 352.07:342.553 (045)

О. М. Горашенков

СТРАТЕГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛОВОЮ ДЕРЖАВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано функції та повноваження Президента України у сфері підтримки реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти участі глави держави у забезпеченні розвитку місцевого самоврядування та удосконаленні діяльності органів місцевого самоврядування. Наголошується, що забезпечення стандартів локальної демократії є важливим напрямком діяльності Президента України у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів.

Ключові слова: *глава держави, стратегічне забезпечення, місцеве самоврядування, Президент України, локальна демократія.*

Постановка проблеми. Відповідно до Указу Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Глава держави та його місце в системі гарантій місцевого самоврядування в Україні, роль у становленні та подальшому розвитку цього інституту в Україні посідають одне з найважливіших питань проблематики формування та реалізації нової державної політики в сфері утвердження локальних демократичних цінностей сучасного суспільства та подальшого запровадження міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування.

При цьому державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування державної політики у сфері місцевого самоврядування, аналізу процесу її становлення та реалізації.

Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою державної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді як на питання щодо комплексу концептуальних правових чинників формування державної політики в сфері місцевого самоврядування, так і на питання щодо ролі та місця кожного з суб'єктів державної політики, зокрема глави держави в становленні місцевого самоврядування в Україні. У свою чергу, теоретичні, практичні та універсальні наукові розробки дозволяють розвинути зазначені напрями в контексті її вивчення в Україні., у тому числі – щодо

стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та муніципально-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, П. Ф. Гуралю, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинського, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодику, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено національної доктрини розвитку місцевого самоврядування, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо місцевого самоврядування або так званої державної муніципальної політики України, концептуального механізму її реалізації в Україні. Зокрема розробки потребують форми та методи участі Президента України у стратегічному забезпеченні розвитку місцевого самоврядування як важливого демократичного інституту у сучасному європейському правовому просторі.

Мета статті дослідити актуальні проблеми теорії та практики стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Виклад основного матеріалу. В контексті висвітлення питання стратегічного забезпечення главою Української держави розвитку місцевого самоврядування в Україні варто звернути увагу на окремі законодавчі та підзаконні акти, присвячені урегулюванню умов, в тому числі визначених і міжнародними зобов'язаннями (в тому числі, міжнародною діяльністю Президента України), які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування як важливої складової регіональної політики (оскільки сталий (збалансований) розвиток регіонів пов'язаний з розвитком громад, які включає той чи інший регіон), а також, - як інституту громадянського суспільства. Зокрема, це Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 р. [1], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» 2010 р. [2] та Укази Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004 - 2015 роки» 2004 р. [3], «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» 2012 р. [4], «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» 2012 р. [5].

Важливе місце серед наведених актів посідає Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [6], який визначає поняття «стимулювання розвитку регіонів» як комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому (ст. 1 Закону).

Слід відзначити, що самі «основи державної регіональної політики», які згадуються в Законі, законодавчо не врегульовані, а відображені нормативно лише на рівні законопроектної роботи. Так, наприклад, згідно положень законопроекту «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. № 6462-д від 25.06.2012), внесеному народними депутатами – членами Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики В. В. Рибак, Ю. С. Сербінін та ін. [7], одним з суб'єктів державної регіональної політики є Президент України. А відповідно до ч. 3 ст. 6 цього законопроекту, під час розроблення

документів, що стосуються забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, на ряду з іншими документами враховуються щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

В свою чергу, згідно положень «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації» 2012 р. [8], метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є: сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві; створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства; забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави; запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію; сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Завданнями ж державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та шляхи їх реалізації, в тому числі, в сфері місцевого самоврядування є: приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими стандартами; конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм; налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики; впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах; забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів; підтримка різноманітних форм місцевої демократії; укорінення громадянської культури та суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення сприятливих умов для їх розвитку; створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства; підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця чоловіків і жінок у суспільстві.

Стратегія подальшого розвитку місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні викладена і в щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, які є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин [9].

Слід зазначити про те, що, відповідно до чинного законодавства, текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Так, Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році, містить комплекс матеріалів аналітичного та стратегічного змісту з питань про особливості та орієнтири формування місцевих бюджетів і модернізацію міжбюджетних відносин; регіональний вимір соціально-економічної модернізації; особливості й ризики регіонального розвитку у післякризовий період; модернізацію системи державного управління регіональним розвитком; пріоритети і завдання у сфері регіональної політики; а також, питань про розвиток місцевої демократії та самоорганізації населення; розвиток громадянського суспільства; пріоритети реформування адміністративної системи; конституційний процес [10, с. 131-148, 200-212, 215-217, 226-229]. Зокрема, на думку більшості експертів і практиків, головним завданням реформи системи організації влади на місцевому рівні є усунення надмірної централізації владних функцій, формування належної ресурсної бази для реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування. Водночас перспективи децентралізації ускладнюються низкою таких чинників:

- неефективний адміністративно-територіальний устрій, що припускає взаємне підпорядкування територіальних громад одного рівня, а також наявність значної кількості малих територіальних громад (населення половини з яких становить менше 1 тис. осіб), які не володіють належною ресурсною базою для здійснення місцевого самоврядування;

- централізована та недостатньо прозора система міжбюджетних відносин на тлі складної фінансової ситуації у країні. Як наслідок, держава надає обмежені ресурси територіальним громадам для реалізації власних повноважень без урахування їхньої реальної вартості. Непрозорість міжбюджетних відносин виявляється у процесі розподілу субвенцій на реалізацію цільових програм та інвестиційних проектів, що часто має вибірковий характер і залежить від політичної лояльності органів місцевого самоврядування. Традиційною проблемою є також недофінансування делегованих повноважень;

- відсутність належної інституційної бази місцевого самоврядування на регіональному й субрегіональному рівнях. Районні та обласні ради не мають можливості утворювати власні виконавчі органи, незалежні від державних адміністрацій. Натомість практика делегування більшості повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям, а також можливість висловлення недовіри керівникам місцевих державних адміністрацій представницькими органами є джерелом політичних конфліктів між цими інститутами публічної влади.

Як наслідок, органи місцевої влади виявляються неспроможними ефективно надавати громадянам України соціальні послуги.

Визначені в цьому документі і основні завдання реформи місцевого

самоврядування і територіальної організації влади у найближчій перспективі. Серед них варто відзначити такі:

1. Стимулювання мешканців територіальних громад до активізації їхньої безпосередньої участі у процесах управління місцевим розвитком. Для цього передбачається підвищення юридичного статусу і визначення процедури зборів мешканців громади й органів самоорганізації населення, створення громадських консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування, визначення предмета, умов ініціювання, процедур проведення та способів імплементації місцевих референдумів.

2. Розвиток власної ресурсної бази місцевого самоврядування та вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з об'єктивних потреб органів місцевої влади, закріплених за ними повноважень. У 2012 р. запрацював новий інструмент бюджетної політики у цій сфері – Державний фонд регіонального розвитку. Цей механізм спрямований на підкріплення власної матеріальної бази регіонів для реалізації інвестиційних проектів і програм. У 2012 р. Фонду було виділено понад 1 млрд. гривень. Надалі матеріальна база місцевого самоврядування розширюватиметься та вдосконалюватиметься за рахунок поширення юрисдикції місцевих рад на сільськогосподарські угіддя; регламентації принципів міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу знизити корупційні ризики в міжбюджетних відносинах.

3. Удосконалення механізму делегування повноважень. Йдеться про законодавче визначення порядку делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а також порядку відмови від делегованих повноважень у разі неможливості їх реалізації [10, с. 200-201].

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що стратегічне забезпечення Президентом України розвитку місцевого самоврядування є одним з найважливіших напрямів його підзаконної діяльності та знаходить свій прояв у численних указах, розпорядженнях, концепціях, програмах. У процесі імплементації європейських правових стандартів локальної демократії, на наш погляд, роль глави держави у цій сфері буде лише зростати, набуваючи нових інституціональних форм та методів. Особливо важливим даний напрям вбачається у контексті децентралізації влади у нашій країні та реальної побудови держави самоврядних громад за ефективними зразками держав-членів Європейського Союзу з успішним новітнім досвідом проведення регіональних та муніципальних реформ.

Список використаної літератури

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV (В редакції від 02.12.2012 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України, Стратегія від 21.12.2010 № 2818-VI [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
3. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки : Указ Президента України від 28.04.2004 № 493/2004 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493/2004>
4. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Положення, від 25.01.2012 № 32/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>

5. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України, Стратегія від 24.03.2012 № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#n11>
6. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV (В редакції від 02.12.2012 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
7. Про засади державної регіональної політики : проект Закону України № 6462-д від 25.06.2012 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43838
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України, Стратегія від 24.03.2012 № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#n11>
9. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314/97>
10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2014 р.

О. М. Horaschenkov

THE STRATEGIC SOFTWARE BY THE HEAD OF STATE OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

The article investigates the constitutional law characteristics of the strategic software by the head of state of the development of local self-government in Ukraine. Analyzed the functions and powers of the President of Ukraine in the sphere of support of the right of local communities to exercise local self-government. Based on the analysis systematically forms, methods and practical aspects of the participation of the head of state to ensure the development of local government and improving the performance of local governments. It is noted that the provision of standards of local democracy is an important activity of the President of Ukraine in modern conditions of European interstate integration and the implementation of European legal standards to the Ukrainian legislation.

Keywords: *the head of state, strategic software, local self-government, the President of Ukraine, local democracy.*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

УДК 347.965.43

М. Ю. Єфіменко

ОФОРМЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АДВОКАТА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглянуто актуальні проблеми в сфері оформлення повноважень адвокату в цивільному процесі. Проаналізовано правовий статус адвоката, його функції та завдання на підставі діючих нормативних актів. Встановлено процедуру видачі документів на представництва адвоката.

Ключові слова: адвокат, представництво, клієнт, інтереси, повноваження, процес, діяльність.

Постановка проблеми. На сьогодні основним призначенням адвокатури є здійснення і надання юридичної допомоги суспільству та його членам, захист прав і свобод людини і громадянина. Від того, наскільки добре організована адвокатура та законодавчо визначені належні умови адвокатської діяльності у нашій країні, у значній мірі залежить впевненість кожного окремого громадянина у захищеності своїх прав і своєї діяльності.

Адвокати захищають клієнтів від зловживань з боку владних органів, їхніх посадових осіб, їх діяльність відповідає інтересам як окремого конкретної особи, так і публічно-правовим інтересам держави та суспільства у цілому. Правозахисну функцію адвокат здійснює у всіх сферах суспільного життя, є учасником будь-якого виду юридичного процесу. При цьому, залежно від виду юридичного процесу (цивільний, кримінальний, адміністративний, тощо) та виду правовідносин (цивільно-правові, сімейно-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові), адвокату, як особі, що представляє інтереси інших осіб, властиві і певні особливості. Цілком логічно, що даного роду особливості обумовлюються специфічними рисами кожного з існуючих видів юридичного процесу, зокрема в сфері оформлення повноважень. У цивільному процесі оформлення повноважень адвокату має певну специфіку, що потребує окремого дослідження.

Основна *мета* статі визначити особливості оформлення повноважень адвокатської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, з'ясуємо значення термінів «адвокат» та «представник», оскільки ці дефініції у цивільному процесі по-деякі застосовуються як аналогічні. На сторінках довідкових видань зазначається, що термін «адвокат» є латинським (корень *advocatus*) і в перекладі означає «запрошений», тобто запрошений захищати у суді, вести справу [1, с. 167]; *advocare* – «закликати» [2, с. 47–48]. Дещо інші акценти щодо тлумачення поняття адвоката визначаються С. М. Локшиною. Вчена пропонує розуміти під терміном «адвокат» повіреного із судових справ, захисника у суді; особу, яка виступає усно чи письмово, захищаючи кого-небудь, що-небудь [3, с. 16].

Аналіз положень Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» свідчить про те, що адвокатом виступає фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та у порядку, передбаченому цим законом (п. 1 ст. 1).

Положення цієї ж статті визначають адвокатську діяльність як незалежну професійну діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту (фізичній або юридичній особі, державі, органу державної влади, органу місцевого самоврядування) (п. 2, п. 7 ст. 1 вказаного закону). Таким чином, маємо підстави у загальному вигляді визнати адвоката, як фахівця у галузі права, який в силу законодавчо визначених повноважень надає професійну правову допомогу і забезпечує здійснення права на захист фізичних, юридичних осіб і держави.

Варто підкреслити і те, що в цивільному процесі суб'єктів, які представляють інтереси інших осіб в цивільно-процесуальних відносинах, традиційно іменують «представниками». Беручи до уваги сутність судового представництва, можна стверджувати, що право вести справи в суді через представника належить всім тим учасникам цивільного процесу, що мають юридичний інтерес щодо результатів справи, тобто будь-якій особі, яка бере участь у справі (виключенням є лише прокурор) [4, с. 28]. Дане право може бути реалізоване особою, яка бере участь у справі, на будь-якій стадії цивільного процесу і у будь-якій категорії справ, за виключенням справ щодо усиновлення.

Існування представництва в цивільному процесі обумовлено різноманітними причинами. В одних випадках – це неможливість безпосередньої (особистої) участі в розгляді справи заінтересованого учасника внаслідок хвороби, завантаженості роботою, недієздатністю і т.п. В інших випадках судове представництво є однією з форм надання кваліфікованої юридичної допомоги особам, що не мають необхідного обсягу правових знань для захисту своїх інтересів в порядку цивільного судочинства.

Таким чином, можна стверджувати, що термін «адвокат» є спеціальним по відношенню до терміну «представник». Адвокатська діяльність - це недержавна професійна діяльність, що здійснюється як адвокатами індивідуально, так і їх об'єднаннями в інтересах фізичних, юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства з метою реалізації наданого їм права на захист, представництва та надання інших видів правової допомоги. Ця діяльність, виступаючи різновидом соціально-правової діяльності, здійснюється переважно у приватних інтересах, в цілому має публічний характер. Публічно-правові завдання зобов'язують адвокатів у встановлених законодавством випадках забезпечувати безоплатне юридичне обслуговування.

Однією із груп нормативно-правових актів, що регулюють та регламентують порядок організації адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні, є Закони України. До їх числа, на наше переконання, слід зарахувати: Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Закон України «Про безоплатну правову допомогу», Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Закон України «Про доступ до публічної інформації», процесуальні кодекси України, які визначають порядок участі адвокатів у різних видах юридичного процесу (кримінальному процесі, цивільному процесі, адміністративному процесі, господарчому процесі, тощо), а також інші законодавчі акти України. Поряд із законами та підзаконними нормативно-правовими актами, правові засади організації і здійснення адвокатської діяльності в Україні складають і локальні (корпоративні) акти. До таких актів слід віднести: рішення з'їзду адвокатів України, Статут Національної асоціації адвокатів України, рішення Ради адвокатів України, Положення про Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури, затверджене Установчим з'їздом адвокатів України від 17 листопада 2012 року, рішення Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, Регламент Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, тощо.

Завдання адвоката, як учасника цивільного процесу, визначається через загальні завдання адвокатури, зокрема відповідно до її конституційного статусу, а саме: 1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб; 2) представництво інтересів громадян і юридичних осіб як у відносинах з державою, так і між собою; 3) представництво в судах та інших державних і правоохоронних органах інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) надання фізичним і юридичним особам, державним і громадським установам (об'єднанням) юридичної допомоги; 5) підвищення рівня інформованості населення у правовій галузі [5, с. 243–244]. На підставі аналізу вказаних завдань можна стверджувати, що завдання адвоката у цивільному процесі це захист прав, представництво інтересів та надання правової допомоги.

Стосовно представницької функції адвоката у юридичному процесі О. Задніпровський зазначає, що адвокат є спеціальним суб'єктом цивільного, господарського, кримінального, адміністративного процесу, що здійснює в будь-якому суді тільки одну функцію – сприяння захисту законних прав та свобод особи, що представляється ним, із обмеженими правами та обов'язками і представництво її інтересів шляхом надання юридичної допомоги [6, с. 130]. Таким чином, вчений не відмежовує функцію представництва адвоката від функції захисту прав та свобод особи, а також функції надання юридичної допомоги.

Ми цілком підтримуємо дану позицію О. Задніпровського і вважаємо, що у результаті здійснення представницької функції у судовому адміністративному процесі адвокат, з одного боку, надає юридичну допомогу своєму клієнтові (представляючи його інтереси в адміністративному суді), а з іншого – сприяє захисту законних прав та інтересів особи.

З вищевикладеного закономірно випливає висновок про те, що всі функції адвоката взаємопов'язані між собою, а їх поділ, що зустрічається на сторінках спеціальної літератури, є умовним та схематичним.

Спираючись на вищевикладене, вважаємо за доцільне підкреслити, що представницькій функції адвоката у судовому процесі притаманні наступні риси: а) його участь обмежується конкретною справою і припиняється із завершенням її розгляду та постановленням по ній судового рішення; б) він виступає від імені особи, яка обов'язково має процесуальну правосуб'єктність; в) всі юридичні наслідки його процесуальних дій розповсюджуються на особу, яку він представляє в суді; г) бере участь у судовому процесі на підставі договору (ордеру, доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, договору про надання правової допомоги); д) діє лише у межах, визначених довірительом (особою, інтереси якої представляє), і у межах закріплених окремим документом наданих процесуальних прав та обов'язків.

Звернемо увагу на такий вид адвокатської діяльності як надання правової допомоги. Виходячи із конституційних норм, законодавець зобов'язується забезпечити кожного (громадянина, іноземця, особу без громадянства, фізичну або юридичну особу) кваліфікованою правовою допомогою. Пояснюється це, насамперед, визнанням порівняно простого вихідного положення: реалізація прав та свобод людини і громадянина можлива в повній мірі, якщо вони відстоюються зі знанням справи, кваліфіковано. З цього приводу досить раціональними видаються погляди П. В. Хотенця, який наголошує, що таку діяльність може здійснити зовсім не кожний. Для цього потрібно вміти не тільки читати закони та інші нормативні акти, а й розуміти і тлумачити їх, володіти навичками по швидкому знаходженню того нормативного акта, який потрібен для вирішення справи, мати досвід ведення справ у судах та інших державних органах, передбачувати можливі юридичні наслідки тих чи інших вчинків

або дій. Отже, для забезпечення ефективної, кваліфікованої правової допомоги потрібен фахівець. Саме із цього виходить конституційне положення – «кожен має право на правову допомогу...» [7, с. 7].

У термінологічній базі Закону України «Про безоплатну правову допомогу», виходячи із змісту п. 3 і п. 4 ч. 1 ст. 1, міститься визначення правової допомоги як надання правових послуг (правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захист цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Виходячи з цього, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» розуміє під правовою допомогою вид адвокатської діяльності щодо здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. Таким чином, у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» необхідно закріпити саме поняття «правова допомога», вказавши при цьому, що цей термін застосовується у значенні, наведеному у Законі України «Про безоплатну правову допомогу».

Правова допомога, як один із ключових видів адвокатської діяльності України, розглядається у науковій періодиці і як вид соціальних послуг. Наприклад, О. Г. Юшкевич визначає правову допомогу як діяльність, спрямовану на реалізацію та захист прав, свобод та законних інтересів зацікавлених суб'єктів, яка здійснюється уповноваженими на те особами чи органами в порядку та у видах, не заборонених законодавством, пов'язана із застосуванням правових норм. У вузькому значенні правова допомога охоплює правові заходи, що здійснюються уповноваженими суб'єктами, спрямовані на конкретну особу, яка перебуває у складних життєвих обставинах та потребує сторонньої допомоги з метою правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання звички свідомого виконання правових норм, що сприяє поліпшенню її життєдіяльності та соціальної адаптації [8]. Отже, за своїм змістом правова допомога охоплює широке коло дій: допомогу в пошуку необхідного нормативного акта, роз'яснення його змісту; сприяння у складанні заяви чи клопотання з підбором вагомих аргументів, іншого правового або процесуального документа; визначення органу, який найбільш ефективно може вирішити проблему чи конфлікт, що постали; здійснення представництва у суді; ведення захисту у кримінальних справах; відстоювання інтересів громадянина, який притягається до адміністративної відповідальності, тощо [9, с. 121]. Аналіз вітчизняного законодавства, що регламентує порядок надання правової допомоги в Україні, дозволяє визнати правовою допомогою гарантовану Конституцією України можливість фізичної чи юридичної особи одержувати відповідні правові послуги, спрямовані на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захист цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Правовий статус суб'єктів надання правової допомоги (адвокатів, адвокатського бюро або адвокатського об'єднання) безпосередньо визначається договором про надання правової допомоги. У свою чергу, реалізація прав та обов'язків суб'єктів надання безоплатної правової допомоги здійснюється на підставі нормативно-правового акту. Виходячи з того, що залучення адвоката у судовий процес (як

представника сторони або третьої особи), за загальним правилом, виникає на підставі договору між ним та особою, інтереси якої він представляє, вважаємо за доцільне відмітити, що «межі» його процесуальної правосуб'єктності обумовлюються волевиявленням конкретного позивача, відповідача, третьої особи.

Традиційно адвокати приймають участь в цивільному процесі на підставі договірної процесуальної представництва, або добровільного, представництва. Договірне представництво – це представництво, підставою виникнення якого є волевиявлення представника і довірителя, іншими словами, в його основі лежить договір. Договірне представництво може здійснюватися адвокатами, юрисконсультами чи іншими працівниками підприємств, установ, організацій, співучасниками та іншими особами, які допущені судом до здійснення процесуальних функцій представника.

Отже, підставою виникнення договірної представництва є угода, при цьому вона може бути як цивільно-правовою, так і трудовою. Наприклад, відносини між довірителем і адвокатом мають своєю підставою укладання договору доручення. Виходячи з аналізу норм чинного ЦПК України, представляти інтереси особи в цивільному процесі за договором доручення може не лише адвокат, а й будь-яка інша повнолітня і дієздатна фізична особа.

На підставі договору про надання правової допомоги між адвокатом та клієнтом, адвокат виконує свої обов'язки на договірних засадах, представляє інтереси клієнта та надає правову допомогу. Виходячи з цього, оформлення ордеру адвокатом, який працює індивідуально або в створеному ним адвокатському бюро, стає алогічним, оскільки у цих випадках адвокат фактично має видати ордер сам собі.

Разом із тим, договір про надання правової допомоги є різновидом договору доручення. Стаття 1007 Цивільного кодексу України передбачає обов'язок довірителя видати повіреному довіреність на вчинення юридичних дій, передбачених договором доручення. Отже, клієнт у необхідних випадках має надавати довіреність, і саме на її підставі (а не на підставі ордеру) мають діяти адвокати, які працюють індивідуально або у складі колегії адвокатів.

У цьому аспекті варто зазначити, що договір про надання правової допомоги є документом, який не лише посвідчує повноваження адвоката в адміністративному суді, а також виступає єдиною підставою здійснення адвокатської діяльності. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» безпосередньо визначає договір про надання правової допомоги як домовленість, за якою одна сторона (адвокат, адвокатське бюро, адвокатське об'єднання) зобов'язується здійснити захист, представництво або надати інші види правової допомоги другій стороні (клієнту) на умовах і в порядку, що визначені договором, а клієнт зобов'язується оплатити надання правової допомоги та фактичні витрати, необхідні для виконання договору. Цим же законом визначаються форма і зміст такого договору, загальні вимоги до його складання.

За загальним правилом, такий договір укладається у письмовій формі, проте, у деяких випадках він може укладатися й усно. Наприклад, у разі:

1) надання усних і письмових консультацій, роз'яснень із правових питань з подальшим записом про це в журналі та врученням клієнту документа, що підтверджує оплату гонорару (винагороду);

2) якщо клієнт невідкладно потребує правової допомоги, а укладання письмового договору за конкретних обставин є неможливим — з подальшим укладенням договору в письмовій формі протягом трьох днів, а якщо для цього існують об'єктивні перешкоди — у найближчий можливий строк. Третій випадок передбачений п. 1 ст. 16 Правил адвокатської етики: коли правова допомога надається безкоштовно.

У випадку, якщо інтереси юридичної особи в суді представляє її працівник,

підставою такого представництва може бути трудовий договір (наприклад, юрисконсульт підприємства зобов'язаний представляти інтереси свого роботодавця в суді, що передбачено посадовою інструкцією, яка є частиною трудового договору). У судовому засіданні вказані представники зобов'язані представити довіреність на здійснення процесуальних дій. Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом його керівника чи іншої особи, уповноваженої на це її установчими документами, з прикладенням печатки цієї організації.

Різновидом договірною представництва є представництво одного із співучасників за дорученням інших співучасників. Специфіка його полягає в тому, що особа, яка представляє інтереси співучасників, одночасно має процесуальний статус і сторони, і представника. Таке представництво можливе лише за умови, що інтереси співучасників у конкретній справі повністю співпадають. Що ж стосується повноважень договірних представників, то вони від імені особи, яку вони представляють, можуть здійснювати процесуальні дії, визначені документом, яким вони уповноважені на представництво.

Представник діє на підставі довіреності. Повноваження або одне з них повинні спеціально обумовлюватися у довіреності. Їх прийнято підрозділяти на загальні та спеціальні. До загальних відносяться ті, без яких не може обійтися представник, захищаючи інтереси своїх довіритель. Ними охоплюється право участі у дослідженні доказів, виступи в дебатах, право звертатися з клопотаннями про приєднання до справи доказів, заявляти відводи суду і т. д. Ці повноваження детально не перераховуються до уповноважують документах або навіть не вказуються взагалі.

Спеціальні повноваження судового представника стосуються здійснення найбільш важливих дій, пов'язаних з розпорядженням об'єктом процесу, визначенням характеру судового захисту. Щоб між довіритель і представником не відбулося будь-яких непорозумінь з приводу таких дій, повноваження на їх вчинення повинні спеціально обумовлюватися у вповноважує документі (наприклад, зміна предмета позову, визнання позову, укладення мирової угоди, передача справи в третейський суд).

Відповідно до ст. 42 ЦПК довіреність фізичної особи повинна бути посвідчена нотаріально або посадовою особою організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні чи за рішенням суду, або за місцем його проживання. Згідно зі ст. 245 ЦК довіреність, що видається у порядку передоручення, підлягає нотаріальному посвідченню, крім випадків, встановлених частиною четвертою цієї статті. Довіреність військовослужбовця або іншої особи, яка перебуває на лікуванні у госпіталі, санаторії та іншому військово-лікувальному закладі, може бути посвідчена начальником цього закладу, його заступником з медичної частини, старшим або черговим лікарем. Довіреність військовослужбовця, а в пунктах дислокації військової частини, з'єднання, установи, військово-навчального закладу, де немає нотаріуса чи органу, що вчиняє нотаріальні дії, а також довіреність робітника, службовця, члена їхніх сімей і члена сім'ї військовослужбовця може бути посвідчена командиром (начальником) цих частини, з'єднання, установи або закладу. Довіреність особи, яка перебуває у місці позбавлення волі (слідчому ізоляторі), може бути посвідчена начальником місця позбавлення волі. Довіреності, посвідчені зазначеними посадовими особами, прирівнюються до нотаріально посвідчених.

Довіреність повинна містити: зазначення особи, що видає довіреність; зазначення особи, якій видано довіреність; зазначення третьої особи, перед якою здійснюється представництво; повноваження представника; строк довіреності; дату видачі довіреності; підпис особи, яка видала довіреність, а якщо довіреність видано юридичною особою, то й печатку юридичної особи.

Строк довіреності встановлюється у довіреності. Якщо строк довіреності не встановлено, вона зберігає чинність до припинення її дії. Довіреність, у якій не вказано

дати її вчинення, є нікчемною (ст. 247 ЦК).

Довіреність може бути видана на представництво у конкретній справі (разова довіреність), або на представництво в усіх справах у всіх чи певних судах (постійна довіреність). Представник за довіреністю має право вчиняти всі процесуальні дії, що їх має право вчиняти особа, яку він представляє, якщо у довіреності не застережемо обмежень щодо вчинення окремих процесуальних дій.

Висновки. Підсумуючи вище викладено можна зробити висновок про те, основною функцією адвоката в цивільному процесі є представницька, у межах якої додатково реалізуються консультативна, превентивна, відновлювальна та охоронна функції. Адвокат в цивільному процесі виступає особливим суб'єктом процесуальних правовідносин, допущеним до участі судом з кола визначених законом осіб з метою захисту і забезпечення належної реалізації прав і обов'язків осіб, зацікавлених у результатах розгляду справи. Пропонується визначення значення інституту судового представництва як процесуальної форми участі адвоката в цивільному процесі на підставі договору або доручення.

Список використаної літератури

1. Адвокатура России и зарубежных стран [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.volbi.ru/files/fakul/book/tema1.1.html.
2. Варфоломеева Т. В. Научно-практический комментарий к ЗУ „Про адвокатуру”. Законодавство України про адвокатуру й адвокатську діяльність: зб. нормат. актів: коментар / Т. В. Варфоломеева, С. В. Гончаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 430 с.
3. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов / С. М. Локшина. – 6-е изд, стереотип. – М. : Рус. яз., 1978. – 384 с.
4. Гражданское процессуальное право : учеб. / С. А. Алехина, В. В. Блажеев и др.; под ред. М. С. Шакарян. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 107.
5. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондратова. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 269 с.
6. Задніпровський О. Здійснення представництва у суді адвокатами і іншими особами / О. Задніпровський // Юридична практика. – 2003. – № 32. – С. 124–131.
7. Хотенець П. В. Правовий статус адвоката в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура» / Павло Васильович Хотенець; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 23 с.
8. Юшкевич О. Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг [Електронний ресурс] / О. Г. Юшкевич. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pib/2009_1/PB-1/pb-1_23.pdf.
9. Белькова О. В. Правовий статус свідка в кримінальному процесі України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / Белькова Олена Валеріївна; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2005. – 223 с.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2014 р.

M. Y. Yefimenko

LEGALIZATION OF LAWYER'S POWERS IN CIVIL PROCEDURE

The success of democratic transformations in Ukraine is impossible without effective legal regulation of activities of the subjects, authorized to provide legal aid. One of these subjects is a lawyer, to whose principal tasks belong Ukrainian citizens', foreign citizens', juridical persons', individuals' without citizenship protection of rights assistance, representation of their legitimate interests and other legal aid rendering. The tasks enumerated are also performed by a lawyer in the course of civil procedure.

Although, the activities of lawyers as participants of civil procedure contain a range of disadvantages, with adversely affect the level of public confidence. In particular, the overwhelming majority of lawyers perform the role of an observer in a judicial proceeding,

what influences negatively the quality of rendering legal aid to citizens and juridical persons as well as their legitimate interests representation and other legal aid provision.

Lawyers' activity, being a variety of social-legal activity, is performed mainly in private interests, having generally public character. Public legal tasks oblige lawyers to provide free legal service in cases determined by legislation.

Traditionally, lawyers participate in civil procedure in accordance with contractual processual representation or voluntary representation. Contractual representation is a variety of representation, the reason of appearance of which is a representative's and a mandator's will. In other words, it is based on a contract.

In a civil procedure, a lawyer is a subject of a voluntary processual representation. An obligatory condition for such position in a civil procedure acquiring is processual juridical personality possession. Since the moment of acquiring the status of a voluntary representative in the law proceeding, the subject mentioned possesses not only general rights and responsibilities, determined by the legislation for the sphere of lawyer activities, but also special processual rights and duties.

The legalization of the powers in course of civil procedure is performed under the authority of a power of attorney. A contract about legal aid providing is a variety of a power of attorney. The asset 1007 of The Civil Codex of Ukraine presupposes the duty of a mandator to give to a representative a power of attorney to accomplish juridical actions, enumerated in a letter of attorney. Thus, a client should confer, when necessary, a power of attorney, and it is under its authority (but not under the authority of a warrant), that lawyers, who work individually or as a member of a board, should act.

Keywords: attorney, representation of clients, authorities, process, activity.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 347.71:006 (100+4)

К. Г. Боберська

МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті досліджуються міжнародні та європейські стандарти забезпечення і розвитку права на зайняття підприємницькою діяльністю у законодавчих та інших нормативно-правових актах в Україні з огляду на євроінтеграційний вектор її розбудови.

Здійснюється аналіз міжнародних та європейських нормативно-правових актів, що закріплюють право на зайняття підприємницькою діяльністю. За наявності значної кількості праць щодо прав і свобод людини та громадянина в Україні бракує комплексних досліджень щодо проблеми міжнародних та європейських стандартів забезпечення і розвитку права на зайняття підприємницькою діяльністю, хоча підприємницька діяльність складає базис економічної могутності кожної розвиненої держави. Будучи членом міжнародного товариства Україна повинна дотримуватись загальновизнаних світових правових норм і гармонізувати національне законодавство, враховуючи досвід європейських партнерів щодо права на зайняття підприємницькою

діяльністю.

Зі вступом до Європейського Союзу перед Україною постає складне завдання щодо впровадження європейських правових взірців права на зайняття підприємницькою діяльністю. По-перше, це підтверджується відсутністю однозначного розуміння змісту європейського правового стандарту права на зайняття підприємницькою діяльністю. По-друге, ситуація ускладнюється тим, що формуванням правових стандартів займаються відразу дві міжнародні організації (Рада Європи та Європейський Союз), які до деяких питань мають різні підходи. Так, у різних європейських документах право на зайняття підприємницькою діяльністю виділяється як свобода підприємництва (підприємницької діяльності) або вказується можливість отримання доходу внаслідок певних видів діяльності.

Отже, для того, щоб Україна стала європейською країною вітчизняному законодавцеві необхідно прискорити процес гармонізації та ратифікації деяких європейських правових актів у сфері зайняття підприємницькою діяльністю.

Ключові слова: європейський правовий стандарт, право на зайняття підприємницькою діяльністю, свобода підприємницької діяльності, стандарт, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Однією з найгостріших сьогоденних проблем внутрішньої та зовнішньої політики України у світлі встановлення ключових політичних та економічних міжнародних зв'язків, в тому числі західноєвропейських, виступає питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Дотримання їх стандартів визнається тим критерієм, відповідно до якого надається оцінка рівню демократичного розвитку кожної держави і суспільства, що набуває особливого значення у контексті європейської інтеграції України. Країни Європейського Союзу відіграють ключову роль у забезпеченні та розвитку прав і свобод людини та громадянина, створюючи юридичні еталони нормативно-правових актів, на які рівняються не тільки країни європейського континенту, а й світової спільноти. Так як Україна бере участь у процесі європейської інтеграції, вона повинна нарівні з державами Європейського Союзу впроваджувати та дотримуватися європейських стандартів прав і свобод людини та громадянина, в тому числі стандартів права на зайняття підприємницькою діяльністю, оскільки економічна стабільність та незалежність є неодмінною умовою успішного завершення євроінтеграційного процесу нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не зважаючи на значну кількість досліджень у сфері прав і свобод людини та громадянина в Україні, окремих комплексних досліджень щодо проблеми міжнародних та європейських стандартів забезпечення і розвитку права на зайняття підприємницькою діяльністю на даний момент не існує. Водночас питанням європейських правових стандартів займалися відомі українські вчені О. Зайчук, О. Київець, О. Копиленко, В. Муравйов та ін.; С. Верланов, О. Гончаренко аналізували стандарти у сфері економічних прав людини та громадянина.

Метою статті є визначення місця й особливостей права на зайняття підприємницькою діяльністю у правовій системі Європейського Союзу.

Викладення основного матеріалу. Україна як член міжнародного та європейського співтовариства, зокрема, такої авторитетної і впливової міжнародної правозахисної організації, як Рада Європи, зобов'язана дотримуватись загальноприйнятих у цій сфері правових стандартів, «за допомогою яких забезпечується гармонізація норм національних правових систем у суспільно важливих сферах, особливо це стосується сфери прав людини» [6, с. 13]. Водночас, дотримання прав і свобод людини та громадянина має стати невід'ємною частиною взаємовідносин України з країнами Західної Європи, і відповідно становлення нашої держави як розвиненої, правової,

демократичної.

Передусім слід зазначити, що стандарти можуть формуватися як всередині держави (національні стандарти), так і на рівні міждержавного спілкування – регіональному, або навіть універсальному (міжнародні стандарти). Деякі стандарти формуються на рівні національної правової системи. Іноді стають міжнародними, і навпаки. Внутрішньодержавні правові стандарти повинні відповідати регіональним, які в свою чергу, мають кореспондуватися з універсальними [6, с. 13].

Міжнародні стандарти прав і свобод людини та громадянина встановлюються міжнародним співтовариством в межах міжнародних організацій для їхнього забезпечення та захисту як на міжнародному рівні, так і в межах окремих держав. Як правило, міжнародні стандарти прав та свобод людини закріплюються в міжнародних угодах, конвенціях або пактах, які базуються на всесвітньому досвіді та втілюють сучасні потреби й тенденції соціального прогресу. Так, наприклад, однією з таких угод, що закріплює право на зайняття підприємницькою діяльністю є Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р., відповідно до ст. 18 «Робота на власному підприємстві» якої «договірні держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, найсприятливіше правове становище, і в будь-якому разі не менш сприятливе становище, ніж те, яким зазвичай користуються іноземці за таких самих обставин» [9]. Дане положення застосовується щодо права самостійно займатися сільським господарством, промисловістю, ремеслами і торгівлею, а також права засновувати торгові та промислові компанії. Також побіжно про право на зайняття підприємницькою діяльністю згадується у главі 2 «Економічні права та обов'язки держав» Хартії економічних прав та обов'язків держав від 12.12.1974 р., де зазначається, що кожна держава має і повинна вільно здійснювати повний постійний суверенітет над усіма своїми багатствами, природними ресурсами і економічною діяльністю (ст.2). Також кожна держава має право брати участь у міжнародній торгівлі та в інших формах економічного співробітництва, незалежно від будь-яких відмінностей у політичних, економічних і соціальних системах (ст.4) [12]. Основними міжнародними конвенціями, які містять міжнародні стандарти прав та свобод людини, є такі: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Слід також відмітити, що право на зайняття підприємницькою діяльністю прямо не вказується в жодному з вищезазначених актів. Можливо причина в тому, що це порівняно «нове» право людини і громадянина. Вперше на конституційному рівні серед західноєвропейських країн воно було закріплено в Конституції Люксембурга в 1868 р. як свобода торгівлі і промисловості, зайняття вільною професією і сільськогосподарською працею, що гарантується державою.

Забезпечення та розвиток прав і свобод людини та громадянина у європейському правовому просторі має специфічний трьохрівневий характер: національний рівень, рівень Європейського Союзу та міжнародний рівень, на якому, в основному, в основному діє практика застосування Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод від 1950 р. Європейським судом з прав людини.

Першопочатково Європейський Союз утворювався як економічне утворення, а можливість співтовариства втручатись у галузь прав і свобод людини та громадянина не передбачалася. Європейський союз стверджував, як зазначає дослідник Армін ван Богденді, що зобов'язання, що лежать на ньому в галузі права людини виникають з його власного внутрішнього права [14].

Тому, на даний момент не існує уніфікованого розуміння європейського правового стандарту, оскільки ця категорія додатково ускладнюється існуванням різних

підходів до формування правових стандартів у рамках двох найбільших регіональних міжнародних об'єднань Європи – Ради Європи та Європейського Союзу [6, с. 15]. Рада Європи встановлює, передусім, стандарти у гуманітарній сфері: щодо захисту прав людини, охорони довкілля, конституційного права, що зумовлено цілями та метою її функціонування [6, с. 15], беручи до уваги те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток прав людини та основоположних свобод, «... знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать» [9].

Європейський Союз, в свою чергу, через директиви, регламенти та інші нормативно-правові акти встановлює стандарти щодо більшості сфер життєдіяльності населення Європейського Союзу. На думку українського дослідника С. Верланова «європейським стандартом економічних та соціальних прав людини слід вважати закріплену у відповідному регіональному міжнародному договорі можливість людини задовольняти її потреби в економічній та соціальній сферах життєдіяльності; такий стандарт призначений слугувати орієнтиром для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики» [1]. Визначаючи європейський правовий стандарт як окрему категорію норм європейського права, необхідно зазначити, що цей термін слід вживати як у широкому, так і у вузькому розумінні. Широке розуміння в цілому збігається з поняттям категорії «правовий стандарт», тоді як вузьке розуміння може мати специфічний зміст та не збігатися з поняттям «правовий стандарт». Таке трактування дає змогу виділити окремий вимір європейських правових стандартів, що існують поза технічною та фінансовою сферою. Так, європейський правовий стандарт у широкому значенні включає принципи, настанови, рекомендації, кодекси поведінки, кодекси найкращої практики. Як і у випадку зі стандартом, навряд чи існує чітке визначення, яке можна застосувати до кожного з цих термінів [7]. Як бачимо, науковці неоднозначно вживають нерівноцінні за значенням терміни «європейський стандарт» або «європейський правовий стандарт». На нашу думку, щодо характеристики права на зайняття підприємницькою діяльністю доцільніше вживати термін «європейський правовий стандарт».

У європейських нормативно-правових актах право на зайняття підприємницькою діяльністю спочатку закріплювалося як «свобода підприємницької діяльності». Так, у Договорі про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. відповідно до Підрозділу 2 «Свобода підприємницької діяльності» ст. 43 та у Договорі про запровадження Конституції для Європи (проект) у підсекції 2 «Свобода підприємницької діяльності» відповідно до ст. III-22 забороняється обмежувати свободу підприємницької діяльності громадян однієї держави-члена на території іншої держави-члена. Свобода підприємницької діяльності також охоплює право започатковувати та вести самостійну трудову діяльність, створювати підприємства й керувати ними, на умовах, установлених для своїх громадян правом держави-члена, де таку підприємницьку діяльність здійснювано, при чому відповідно до ст. 44 Раді Європи та Комісії належить надавати здебільшого пріоритетний режим тим видам діяльності, де свобода підприємницької діяльності особливо вагомо сприяє розвитку виробництва й торгівлі; забезпечувати близьку співпрацю компетентних органів держав-членів заради з'ясування конкретного стану різних видів діяльності в межах Союзу; скасовувати ті адміністративні процедури та звичаї, що впливають із національного законодавства чи угод між державами-членами, укладених раніше, та що перешкоджають свободі підприємницької діяльності [10, с. 78-79]. Якщо говорити про

свободу підприємницької діяльності, то слід додати, що існує теоретична полеміка щодо самого поняття «економічна діяльність», відповідно до якого в європейській юридичній практиці здебільшого використовується поділ та розрізнення останнього на підприємницьку та непідприємницьку діяльність. Головною розмежувальною рисою у судочинстві виступає те, що непідприємницькою діяльністю займається держава [16].

У Договорі про запровадження Конституції для Європи (проект) у підсекції 2 «Свобода підприємницької діяльності» відповідно до ст. III-23 запроваджуються заходи, щоб досягти свободи підприємницької діяльності в окремих видах діяльності. Відповідно до ст. III-26 європейські рамкові закони полегшують особам започатковувати й вести самостійну діяльність. Це охоплює взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших документів, що засвідчують кваліфікацію; координацію положень, закладених у законах, підзаконних чи адміністративних актах держав-членів про започатковування та ведення самостійної діяльності [3].

Ідея створення єдиного каталогу основоположних прав і свобод людини і громадянина, що визнані і гарантовані в рамках Європейського Союзу, тривалий час перебувала в центрі уваги вищих органів об'єднання – Європарламенту, Європейської Ради, Європейської комісії. Постійна увага до проблеми поваги до прав людини та їх захисту в Співтоваристві, особливо в 90-ті роки, виявилася в тому, що в період з 1989 по 1993 роки Європарламент ухвалив більше, ніж 300 актів, у яких йшлося про права і свободи людини та громадянина [6, с. 28].

Одним з найбільших міжнародних та європейських правових орієнтирів та взірців у сфері прав і свобод людини та громадянина є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., при створенні якої бралась до уваги Загальна декларація прав людини, проголошена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10.12.1948 р. В основі розробки Конвенції була покладена ідея створення міжнародного механізму колективного гарантування мінімальних стандартів у сфері захисту прав людини у Західній Європі, однак за більш ніж п'ятдесят років свого існування вона перетворилася на основний білль прав людини для всього європейського континенту [6, с. 24]. Не зважаючи на об'ємність та смислову наповненість даної конвенції, право на зайняття підприємницькою діяльністю чи свобода підприємницької діяльності в ній не відображаються, хоча суб'єкти підприємницької діяльності можуть звертатися за захистом таких суміжних і гарантованих нею прав як право на справедливий суд, захист власності, право на ефективний засіб юридичного захисту та ін.

Також слід звернути особливу увагу на ще не ратифіковану Україною Європейську конвенцію про облаштування та підприємництво від 13.12.1955 р., якою передбачаються деякі економічні права і гарантії громадян інших держав порівняно з правами громадян країни перебування. У даному документі не закріплюється право на зайняття підприємницькою діяльністю, свобода підприємницької діяльності чи хоча б поняття «підприємництво», але регулюються види діяльності, що приносять дохід. Так, відповідно до ст. 10 дозволяється «громадянам займатися на своїй території будь-якими, що приносять дохід, видами діяльності на рівних умовах зі своїми власними громадянами» [4]. Якщо порівняти вищезазначене з вітчизняним законодавством, то можна констатувати, що в Конституції України встановлюються схожі положення: у ст.26 «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України» [11]. Європейська конвенція про облаштування та підприємництво застосовується до професій, використовуваних в промисловості, торгівлі, фінансах і сільському господарстві, до ремісничих професій, які вимагають високої кваліфікації, і до професій, пов'язаних безпосередньо з розумовою працею,

незалежно від того, займається відповідна особа даною діяльністю самостійно або знаходиться на службі у якого-небудь роботодавця. Також відповідно до ст. 12 Європейської конвенції про облаштування та підприємництво громадяни «отримують дозвіл займатися будь-якими видами діяльності, що приносять дохід за умови, що вони відповідають одній з таких умов: вони на законних підставах безперервно займаються будь-яким видом діяльності, що приносить дохід на території даної країни протягом п'яти років; вони на законних підставах безперервно проживають на території даної країни протягом десяти років; вони були допущені в країну для постійного проживання» [4]. Відповідно до ст. 42 Конституції України кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [11]. Тож, погоджуючись з думкою О. В. Гончаренко, Україні необхідно ратифікувати Європейську конвенцію про облаштування та підприємництво, оскільки її положення значно розширяють економічні права громадян України в країнах Європейського союзу і нададуть вагомі гарантії їх захисту [2, с. 95].

Прогалину європейського законодавства у частині, що стосується захисту економічних прав, повинна була заповнити Європейська соціальна хартія, прийнята членами Ради Європи в 1961 р., а з 1988 р. – прийнятий Додатковий протокол до неї.

З огляду на прагнення України приєднатися до європейських інтеграційних утворень, правові стандарти, встановлені Європейською соціальною хартією, повинні бути гарантовані та забезпечені всім особам, що перебувають під юрисдикцією України, а Верховна Рада України разом із вищими органами виконавчої та судової влади повинні враховувати їх при здійсненні покладених на них функцій. Для України Європейська соціальна хартія являє собою не лише взірць для удосконалення вітчизняного законодавства у сфері прав і свобод людини та громадянина, а й надає можливість зрозуміти, якою має бути система захисту прав і свобод людини та громадянина в контексті інтеграції України до Європейського Союзу [6, с. 29]. У Європейській соціальній хартії від 03.05.1996 р. право на зайняття підприємницькою діяльністю представляється як «право займатися прибутковою діяльністю на території держав інших сторін». Порівнявши з вітчизняним законодавством можна зробити висновок, що у ст. 42 Господарського кодексу України також підкреслюється важлива ознака зайняття підприємницькою діяльністю «з метою <...> отримання прибутку». Відповідно до ст. 18 Європейській соціальній хартії «з метою забезпечення ефективного здійснення права займатися прибутковою діяльністю на території держави будь-якої іншої сторони, сторони зобов'язуються застосовувати чинні правила у дусі ліберальності; спростити існуючі формальності та зменшити або скасувати державне мито й інші збори, які сплачуються іноземними робітниками або їхніми роботодавцями; лібералізувати в односторонньому порядку або колективно правила, які регулюють працю іноземних робітників, а також визнають право своїх громадян залишати свою країну для того, щоб займатися прибутковою діяльністю на території держав інших сторін» [5]. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. у ст. 16 закріплює «свободу підприємництва», що «визнається відповідно з правом Європейських співтовариств і національним законодавством та практикою» [13].

Висновки. Міжнародні та європейські правові стандарти прав і свобод людини та громадянина закріплюються в угодах, конвенціях та пактах, що базуються на досвіді високорозвинених європейських країн та втілюють сучасні потреби й тенденції їх забезпечення та розвитку. Так, значну кількість конвенцій з прав і свобод людини та громадянина укладено не тільки на універсальному рівні в межах ООН, але й на регіональному рівні в межах таких організацій, як Рада Європи та Європейський Союз. Не зважаючи на той факт, що право на зайняття підприємницькою діяльністю закріплене далеко не у всіх європейських правових документах, Україна повинна

рівнятися на міжнародну спільноту, яка в цьому питанні робить більш вагомі та дієвіші кроки. Отже, європейські правові стандарти встановлюють суттєві гарантії захисту даного права, завдання вітчизняного законодавця полягає у приведенні відповідних норм до загальноновизнаних принципів для успішного входження в європейський правовий простір.

Список використаної літератури

1. Верланов С. О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / С. О. Верланов; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2008. – 16 с.– Режим доступу. – http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe
2. Гончаренко О. М. Права людини в Україні: навч. посіб. / О. М. Гончаренко. – К. : Знання, 2008. – 207 с.
3. Договір про запровадження Конституції для Європи (проект) від 18.07.2003 № 2003/C169/01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_647/page
4. Європейська конвенція про облаштування та підприємництво від 13 грудня 1955 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU55003.html
5. Європейська соціальна хартія від 3 травня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062
6. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.
7. Київець О. В. Європейські правові стандарти як міжнародна категорія [Електронний ресурс] / О. В. Київець. – Режим доступу : <http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03>
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
9. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011
10. Конституція для Європи: конституційні акти Європейського Союзу / пер. Г. Заворітня, Т. Качка ; заг. ред. Г. Друзенко. – К. : Юстініан, 2008. – 520 с.
11. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/ 1. – Ст. 2598.
12. Хартія економічних прав та обов'язків держав від 12.12.1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077
13. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524
14. Ahmed T. The European Union and Human Rights: The International Law Perspective [Electronic resource] / T. Ahmed , I. de J. Butler // The European journal of International Law. – 2006. - Vol. 17. – Mode of access : <http://www.ejil.org/pdfs/17/4/99.pdf>
15. Armin von Bogdandy. The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union [Electronic resource] / Armin von Bogdandy. - Mode of access : http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/meg_ma_11422.pdf
16. Hatzopoulos V. The concept of «economic activity» in the EU Treaty: from ideological dead-ends to workable judicial concepts [Electronic resource] / V. Hatzopoulos // European Legal Studies. – 2011. – Vol. 6. - Mode of access : http://aei.pitt.edu/39384/1/researchpaper_6_2011_hatzopoulos.pdf

Стаття надійшла до редакції 11.08.2014 р.

К. Н. Boberska

**INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS OF ENFORCEMENT AND
DEVELOPMENT OF RIGHT TO BE ENGAGED IN ENTREPRENEURIAL
ACTIVITY**

The article deals with international and European standards of enforcement and development of right to be engaged in entrepreneurial activity in the legislative and normative and legal acts in Ukraine with regard to European integration vector of its development.

International and European normative and legal acts that fix to be engaged in entrepreneurial activity are analyzed. Despite a significant number of works on rights and freedoms of the man and the citizen in Ukraine, there is lack of complex research on problems of international and European standards of enforcement and development of right to be engaged in entrepreneurial activity, although entrepreneurial activity forms economic power basis of each developed country. As a member of the international community Ukraine shall comply with generally recognized international legal norms and harmonize national legislation, taking into account the European partners' experience on right to be engaged in entrepreneurial activity.

With the accession to the European Union, Ukraine faces a difficult task in implementing European legal models of right to be engaged in entrepreneurial activity, as there is no unified understanding of European legal standards concerning right to be engaged in entrepreneurial activity. First, this is confirmed by the absence of unambiguous understanding of the meaning of European legal standard of right to be engaged in entrepreneurial activity. Secondly, the situation is complicated by the formation of legal standards dealing with just two international organizations (the Council of Europe and the European Union) that have different approaches to some issues. Thus, in various European documents right to be engaged in entrepreneurial activity stands out as free entrepreneurship (entrepreneurial activity) or it is indicated the possibility of obtaining income as a result of certain activities.

So, in order to make Ukraine a European country not only in geographical context, and as a full economic partner, national legislators need to accelerate process of harmonization and ratifying certain EU legal acts in the sphere of engages entrepreneurial activity.

Keywords: *European legal standard, right to be engaged in entrepreneurial activity, freedom of entrepreneurship, standard, the European Union.*

УДК 342.15(045)

Є. А. Василькова

**ГЛОБАЛІЗАЦІЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА РЕГІОНАЛІЗМ: ОСОБЛИВОСТІ,
ВІДМІННОСТІ ТА ЗАГАЛЬНІ РИСИ**

Стаття присвячена визначенню термінів «глобалізація», «регіоналізація» та «регіоналізм». Відмінностям і загальним рисам глобалізації та регіоналізації, наслідкам регіоналізму для держав.

Автор доводить, що регіоналізм не є прямою загрозою державності (суверенітету та незалежності) різних країн, він є тенденцією змін устрою держави, яке могло б моментально реагувати на міжнародні та місцеві процеси без шкоди для свого економічного та соціального життя.

Ключові слова: *глобалізація, регіоналізація, регіоналізм, міжнародна політика, інтеграційні процеси, суверенітет держави, територіальна цілісність, міжрегіональне співробітництво.*

Постановка проблеми. Активна міжнародна політика, яка спрямована на інтеграційні процеси, що виникають у світовому суспільстві, призводить до виходу на перший план регіони держав (регіоналізм). Аналіз даної теми показує, що це явище безпосередньо пов'язане з такими важливими світовими тенденціями як регіоналізація і глобалізація. Ці процеси відображають сучасну тенденцію світового розвитку та в силу притаманним їм можливостям та ризикам знаходяться в центрі наукових дискусій і суспільної уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика застосування термінів «глобалізація», «регіоналізація» та «регіоналізм» відображається в багатьох наукових працях. Можна виділити таких західних вчених-теоретиків: К. Поппер, С. Хантінгтон, Ф. Фукуяма, У. Бек та ін.. Серед українських та російських вчених: А. Панаріна, В. Воронкова, Е. Тюгашев, М. Баймуратов, А. Колодій, С. Романюк та ін..

Мета дослідження полягає в необхідності розгляду особливостей, відмінностей та загальних рис процесів глобалізації та регіоналізації, наслідків процесу регіоналізму що дозволить адекватно оцінити зміни в сучасній політиці світових держав, об'єднань держав та надалі застосувати цей досвід в українських реаліях.

Викладення основного матеріалу. Терміни «Глобалізація» і «регіоналізація» є одними з найпоширеніших і водночас дискусійних понять. Різноманітність модифікацій в їх трактуванні пояснюються порівняльної новизною і ще не цілком усталеним характером реальних процесів глобалізації та регіоналізації.

Виникнення терміну «глобалізація» тісно пов'язане з ім'ям видатного американського соціолога Р. Робертсона [1], який дав тлумачення цього поняття в 1985 р. – процес всезростаючого впливу на соціальну дійсність окремих країн різних факторів міжнародного значення: економічних і політичних зв'язків, культурного та інформаційного обміну і т.п. Найпотужнішим, і по суті основним, фактором глобалізації є економічний. Він проявляється у виникненні транснаціональних корпорацій, які поширюють свою діяльність на чимало держав.

Професор В. А. Дергачев зазначає, що за своїм характером глобалізація – це об'єктивний процес у сучасних міжнародних відносинах, вищий етап інтернаціоналізації, заснований на розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Погляди на джерела виникнення глобалізації є дискусійними: історики розглядають цей процес як один з етапів розвитку капіталізму; економісти ведуть відлік від транснаціоналізації фінансових ринків; політологи роблять упор на поширення демократичних інститутів; культурологи пов'язують прояв глобалізації з вестернізацією культури, включаючи американську експансію, є інформаційно-технологічні та екологічні підходи до пояснення процесів глобалізації, також різняться політична та економічна глобалізація [2].

Процес глобалізації складається з трьох взаємопов'язаних компонентів: новий міжнародний розподіл праці, міжнародне виробництво, політичні відносини. Міжнародний поділ праці зародився в глибоку давнину, але з часом змінився його характер. По-перше, міжгалузевий поділ праці (обмін сільськогосподарської продукції на готові вироби), пануюче протягом кількох століть, нині заміщається і доповнюється внутрішньогалузевим (обмін одного типорозміру продукції на інший), що додає особливу сталість економічним зв'язкам між партнерами. По-друге, все більшого значення набуває обмін товарів на послуги.

Міжнародне виробництво виникло набагато пізніше, науково-технічний прогрес створив можливості для просторового роз'єднання технологічного процесу і розміщення його окремих фаз відповідно до цін факторів виробництва, а вдосконалення транспорту та зв'язку дозволило забезпечити взаємодію цих розкиданих виробництв з відносно помірними витратами. При цьому міжнародне виробництво ведеться як на

іноземних підприємствах, розміщених в зарубіжних країнах, так і на основі підрядів, переданих місцевим підприємствам.

Політичні інструменти широко використовуються для нав'язування глобалізації тим державам, які вагаються або сумніваються в її корисності. Основний сенс тиску розвинених держав на інші країни полягав в доданні глобалізації загального характеру, а також у прискоренні її темпів таким чином, щоб вони випереджали темпи розвитку економіки й об'єктивні темпи зростання міжнародного поділу праці, незалежно від положення тих чи інших країн. Це дає можливість великим корпораціям розвинених країн, котрі перевищують своїх конкурентів по потужності, технології та організації виробництва, фінансової підтримки і пр., без проблем освоювати нові ринки [3].

Наприкінці ХХ століття спроби універсалізації глобального співтовариства в неоднорідному соціальному часі стали супроводжуватися посиленням тенденцій регіоналізації. Це викликало підвищений інтерес до геополітичних (геоекономічних) концепцій «великих просторів». Для багатьох стало очевидним, що успішний поетапний перехід країни до ринкових відносин і відкритої економіки можливий на основі державного контролю реформ, створення регіональних митних та інших спілок. Все більше приходить усвідомлення того, що тільки створення наддержавних «великих просторів» є оптимальною моделлю, здатною ефективно реагувати на зовнішні та внутрішні виклики. У минулому такими утвореннями були імперії, тепер їх називають «держави - цивілізації» [3]. Як і глобалізація регіоналізація є загальносвітовим політичним процесом. З вищесказаного випливає, що регіоналізація - це процес пов'язаний з міжнародною політикою держави (об'єднання близько розташованих країн в одну групу).

Обидва ці прояви сучасного життя суспільства - регіоналізація і глобалізація - мають багато спільного, але й багато відмінного: як у регіоналізації, так і в глобалізації суттю в міжнародному аспекті є тенденція до економічної єдності різних територій і держав. Тенденція ця об'єктивна, історично, соціально і економічно обґрунтована. Як для регіоналізації, так і для глобалізації мотором, визначальним чинником зближення є торгівля, економіка. Торговельна експансія - непорушний життєвий історичний фактор. Відмінності ж регіоналізації від глобалізації в тому, що:

- регіоналізація ґрунтується зазвичай на правових засадах, на міжнародних установчих договорах. Сама договірна форма в принципі припускає рівноправність сторін; регіональні об'єднання будуються на колегіальності та демократичності управління. Навіть самі малі держави-учасниці можуть істотно впливати на прийняття колективних рішень в рамках інтеграційного будівництва. Глобалізм, якщо розглядати його як керований процес - не юридичний, він управляється не правом, а політичними засобами, диктується силовими центрами;

- зазвичай регіональне зближення і об'єднання відбувається між близькими територіально, соціально та економічно подібними за своїм характером країнами. Це істотно сприяє успіхам об'єднання. Глобалізація включає в свою орбіту і прямо протилежні за всіма параметрами країни та соціуми. Єдиний між ними об'єктивний зв'язок і інтерес може обмежуватися лише торгівлею;

- регіоналізація поліцентрична. Об'єднуючий інтерес зазвичай більш-менш рівноцінний в учасників. Всі партнери мають свою частку вигоди від об'єднання, причому навіть часто менш розвинені, менші за розмірами території одержують відносно більшу вигоду від свобод загального регіонального ринку. Глобалізація моноцентрична, причому включає у свою орбіту не тільки держави які мало відрізняються з розвитку, а й різко, полярно різні, від найбагатших до найбідніших. Глобальна торгова експансія, яка ґрунтується формально на рівних можливостях конкуренції, обертається банальною експлуатацією слабких партнерів сильними;

- регіоналізація по суті екстравертно і інтровертно протекціонічна. Всередині - регіональні пільги і свободи призначені тільки для країн-учасниць. Країни-аутсайдери фактично більшою щонайменше дискримінуються. Глобалізм принципово необмежено екстравертно лібералізаційний. Вигоди вільної конкуренції формально поширюються на всіх, фактично - на найсильніших [4].

Виходячи з вищесказаного, подолання міждержавних бар'єрів у найрізноманітніших сферах (політичних, економічних, культурних, соціальних тощо) призводить до ослаблення структури держави, як способу організації світового простору. Здійснюється зміна, розмиття сенсу таких понять як «державний суверенітет» і «територіальність».

О. Ф. Скакун дає таке визначення суверенітету держави – політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство і повноту всередині країни, незалежність і рівноправність ззовні [5].

Більш ширше поняття надає А. А. Моїсєєв у своїй роботі «Суверенітет держави в сучасному світі» [6], державний суверенітет можна розуміти як невідчужувана юридична якість незалежної держави, що символізує його політико-правову самостійність, високу відповідальність та цінність, як первинного суб'єкта міжнародного права, необхідне для виняткового верховенства державної влади і передбачає непокору владі іншої держави, що виникає або зникає в силу добровільної зміни статусу незалежної держави, як цілісного соціального організму, обумовлене правовою рівністю незалежних держав і лежить в основі сучасного міжнародного права.

М. Кітінг бачить суверенну державу як територіально певну політичну одиницю, влада і легітимність якої обмежуються певною територією. У рамках держави влада зазвичай ділиться, а уряд організовується на територіальній основі. Громадянство і права обмежуються територією держави, а представництва, як правило, організовується за територіальним принципом. Таким чином, для сучасної держави територія відіграє важливу роль у двох ключових відносинах. Вона підтримує державу як принцип панування і контролю, а також структурує систему представництва та участі в політичному житті в її рамках [7].

На сьогодні, ми вже не можемо давати таку чітку характеристику цієї основної ознаки державності так як нинішня ситуація веде до того що, з одного боку, посилюється роль наднаціональних органів, яким держави частково делегують свої суверенні права (приклад - Європейський союз), з іншого - до визнання ряду проблем (наприклад, права людини), які виходять за рамки виняткового ведення окремих держав і підлягають міжнародному регулюванню (принцип «порушення прав людини не є внутрішньою справою»).

У політичній науці в певній мірі усвідомлюється, що необхідне комплексне переосмислення і переоцінка поняття «суверенітет», як у зв'язку з виникненням світового політичного співтовариства, так і у зв'язку з уточненням меж приватних суверенітетів, принципів їх поєднання один з одним і побудови їх ієрархії [8]. Глобалізація в цілому сприяє зміні та скороченню суверенних повноважень держав, і при цьому процес є двостороннім: з одного боку, посилюються чинники, об'єктивно зменшуючи суверенітет країн, а з іншого - більшість держав добровільно і свідомо йде на його обмеження [9]. В результаті посилюються позиції регіонів щодо держав, зростає прагнення зайняти гідне місце вже не в рамках однієї країни, а більш широкої спільності. Це виражається в підвищенні ролі місцевих органів влади, яким передається все більше повноважень, як у внутрішньодержавних справах, так і в сфері міжнародної діяльності.

З розвитком світових засад, політичних, економічних, соціальних поглядів на

сучасний світ, еволюціонують і різні поняття перетворюються і вдосконалюються, утворюються нові. До таких поняття відноситься і регіоналізм. З вищевикладеного матеріалу випливає, що регіоналізм як сутність виник з глобалізації та регіоналізації. Як і більшість понять регіоналізм має безліч аспектів і кожен учений висуває своє розуміння даного питання, роблячи акцент на тій чи іншій галузі. Як стверджують автори словника-довідника з політології, регіоналізм - політичний та соціокультурний рух, що виник в Європі і виступає проти уніфікації та необґрунтованих централістичних тенденцій в регламентації суспільного життя народів і держав. Прихильники регіоналізму вказують на необхідність посилення ролі периферії в політичному та соціальному житті суспільства, на органічний зв'язок структур місцевої влади з наявними культурними та історичними традиціями тих чи інших регіонів [10].

Дещо по-іншому це поняття формулюється в тлумачному словнику «Політика»: воно позначає практику регіонального управління або віру в його необхідність. Також там зазначається, що регіоналізм слід відрізнити від федералізму, при якому у нижнього рівня управління є захищена сфера діяльності, куди не може втручатися верхній рівень влади, а також від передачі повноважень, при якій верхній рівень влади передає нижньому рівню частину своїх повноважень; їх потім важко повернути назад. Тому термін «регіоналізм» краще застосовувати щодо таких систем, де є або можуть бути регіони, але це мають бути регіони, які створені центральним урядом і можуть бути ліквідовані так же легко, як були створені. Як приклад можна навести Францію, де існує регіональний рівень управління, і Сполучене Королівство, де регіональні уряди (з незначною передачею повноважень) існують в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, але не в самій Англії або в її районах [11]. А. Дугін у своєму геополітичному глосарії розглядає регіоналізм як орієнтацію на автономність периферійних просторів, що має кілька форм економічну, культурну, політичну і стратегічну [12]. Професор В. А. Дергачов у своєму геоекономічному словнику - довіднику виділяє три типи регіоналізму:

європейський – політика західноєвропейських держав, заснована на принципах «атлантичного» федералізму, що передбачає звільнення громадянського суспільства під опіки держави. Сутність європейського регіоналізму полягає в поетапному переході від наднаціональних об'єднань до Європи регіонів. У цьому процесі Рада Європи йде як би попереду Європейського Союзу, закладаючи фундамент майбутнього громадянського суспільства. Таким чином, сутність регіоналізму полягає в інтеграції за формулою Європа регіонів;

популістський – поширений в Російській Федерації на початку 90-х років гасло Кремля «Беріть суверенітету стільки, скільки можете», призвело до перерозподілу загальнонародної власності в інтересах місцевих кримінально корумпованих угруповань, до утворення хансько-байських республік і «офшорних» дірок у державному бюджеті;

світовий – один з етапів глобалізації або її протилежна тенденція. Різняться військово-політичний, економічний і культурний регіоналізм [13].

Беручи до уваги наведені приклади визначення «регіоналізм» можна зробити висновок, що зміст даного поняття – це децентралізація публічної влади з посиленням ролі в державі регіонів.

Бурхливий розвиток в регіональній політиці став спостерігатися в середині ХХ ст. Після значної регіональної активності кінця 1960х і 1970х років, в 1980х в Західній Європі з'явилися ознаки стабілізації територіальної політики. Французькі регіони, утворені в 1972 році, були слабо інституалізовані і незважаючи на регіоналістську складову в програмі Соціалістичної партії, так і не стали повністю самостійними урядами, що обираються безпосередньо, до самого кінця терміну правління соціалістів

в 1986 році.

Інституційний розвиток італійських регіонів після прийняття закону 1977р., який розширив їхні функції, був невтішним. Пропозиції про передачу влади Шотландії та Уельсу в 1979 році зазнали провалу, а регіональне правління в Англії скоротилося з ліквідацією Регіональних рад з економічного планування і створенням регіональних відділень центрального уряду. Лише в Бельгії та Іспанії у відповідь на тиск з боку мовних і націоналістичних рухів продовжилася еволюція у напрямку до регіоналізованої держави. І тим не менш, навіть в Іспанії Основний закон про узгодження процесу отримання автономії 1981 став відображенням спроби з боку держави та центральних партій повернути втрачені повноваження.

Проте з кінця 1980х років почалася нова хвиля регіоналізму. І знову її стимулював функціональний тиск у поєднанні з новими формами політичної мобілізації і перегляду соціального та економічного значення території, але на цей раз контекст переймався не тільки, як раніше, державою, а й мінялися міжнародним ринком і виникав континентальним режимом. Регіоналізм більше не контролювався старими механізмами територіального розміщення та обміну, але при цьому він чудово вписувався в проект просторового планування. Держава сама трансформувалася і в ході цього втратила свою колишню здатність справлятися з просторовими змінами і розвитком. Його влада і авторитет розмивалися з трьох напрямків: зверху - інтернаціоналізацією; знизу - регіональними та місцевими домаганнями; і з боку - розвитком ринкового та громадянського суспільства, послаблюючи його роль в господарському керівництві, соціальної солідарності, культурі і формуванні ідентичності, а також інституційній структурі. Так виник новий регіоналізм, відзначений двома пов'язаними між собою особливостями: він не обмежується рамками національної держави; і він підбурює між собою регіони в конкурентній боротьбі, а не надає нові ролі в національному поділі праці [7].

У сучасній Європі діють додаткові стимули, що трансформують традиційні уявлення про пріоритет суверенних держав у міжнародних відносинах. Дві основних лінії розвитку зараз розхитують цю систему. По-перше, це посилення наддержавної федералізації в Європейському союзі, коли держави, його складові, фактично «діляться» частинами свого суверенітету з наднаціональними органами Євросоюзу. Паралельно цьому процесу розмивання державного суверенітету «зверху», а почасти і внаслідок його, в рамках Європейського Союзу можна спостерігати і точно таку ж тенденцію, яка відбувається вже «знизу», з боку адміністративних і історично сформованих регіонів всередині національних держав в ЄС. В останні роки все більш очевидно посилення їх ролі в процесі прийняття рішень в Європейському Союзі, а в ряді питань (сільське господарство, рибальство, проблеми острівних і прибережних територій, діяльність структурних фондів ЄС і пр.) думка регіонів вже фактично починає конкурувати з думкою центральних урядів національних держав. Крім цього, єдиний ринок дозволяє внутрішньодержавним регіонам ЄС грати більш активну і самостійну роль у зовнішньоекономічних зв'язках.

Одночасно відбувається і процес звільнення політичних сил регіонів від постійного і жорсткого контролю з боку національних урядів. Реальністю, з якою треба рахуватися, стало загальноєвропейське міжрегіональне співробітництво. Зміцнюється і ідея про необхідність впровадження принципів податкового федералізму в усіх європейських державах, в т. ч. і в унітарних. Транскордонне економічне співробітництво регіонів поступово розмиває і національні протекціоністські бар'єри. Єдиний ринок поступово формує і нову економічну географію Європи, яка визначається вже не одними тільки національними кордонами. Регіональна компонента починає грати в ній все більшу роль [14].

Висновки. З усього вищевикладеного можна зробити висновок, що сучасні процеси глобалізації та регіоналізації – це центральний напрямок розвитку світу. Регіоналізм в свою чергу не є прямою загрозою державності (суверенітету та незалежності) різних країн, він є тенденцією змін устрою держави, яке могло б моментально реагувати на міжнародні та місцеві процеси без шкоди для свого економічного та соціального життя. З даною тенденцією необхідно рахуватися, тому що внутрішньодержавні регіони надають світовій політиці новий вимір.

Список використаної літератури

1. Robertson R. Globalization : Social Theory and Global Culture / R. Robertson. - London ; Thousand Oaks (Ca.) : Sage Publications. - 1992.
2. Інститут геополітики професора Дергачова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dergachev.ru/book-7/03.html>
3. Енциклопедія Кругосвет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/GLOBALIZATSIYA.html?page=0,1>
4. Вельямінов Г. М. Міжнародне економічне право і процес / Г. М. Вельямінов. – М. : Волтерс Клувер. – 2004. - 496с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум. - 2001. - 656с.
6. Моисеев А. А. Суверенитет государства в современном мире. Международно-правовые аспекты / А. А. Моисеев. - М. : Научная книга, 2006. - 246 с.
7. Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. - Cheltenham, UK, E. Elgar, 1998. - p. 242
8. Политология: энциклопедический словарь / заг. ред. и упоряд.: Ю. А. Аверьянов. - М. : Изд-во Моск. коммерц. ун-та. - 1993. - 431 с.
9. Гринін Л. Є. Глобалізація і національний суверенітет / Л.Є. Гринін //Історія і сучасність. - 2005. - № 1. - С. 6-31.
10. Политология : словарь-справочник / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. - М. : Гардарики, 2001. - 328 с.
11. Академик. Словари и энциклопедии. (Политика. Толковый словарь) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%BC&from=ru&to=xx&submitFormSearch=%D0%9D%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B8&stype=0>
12. Національна політична енциклопедія [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.politike.ru/dictionary/278/word/regionalizm>
13. Дергачов В. А. Геоэкономический словарь – справочник / В. А. Дергачев. - Одеса : ИПРЕЕД НАНУ. - 2004.- 177с.
14. Барабанов О. Н. Тенденции регионализма в Европе и интересы России [Електронний ресурс] / О. Н. Барабанов. - Режим доступу : <http://uchebnik-besplatno.com/uchebnik-mejdunarodnie-otnosheniya/tendentsii-regionalizatsii.html>

Стаття надійшла до редакції 20.08.2014 р.

Y. A. Vasylkova

GLOBALIZATION, REGIONALIZATION AND REGIONALISM: PECULIARITIES, DIFFERENCES AND SIMILARITIES

The article is devoted to defining the terms of globalization, regionalization and regionalism. It deals with differences and similarities of globalization and regionalization, as well as with consequences that states face due to regionalism.

Active foreign policy aimed at integration processes occurring in the global society makes regions gain importance on international arena, i.e. results in regionalism. Analysis shows that this phenomenon is directly related to such important global tendencies as

globalization and regionalization. These processes reflect the current trend of world development and appear to be in the spotlight of scientific debate and public attention due to opportunities and risks that they bring along.

Differences regionalization of globalization lies in the fact that:

- Regionalization usually based on legal principles in international memorandum of association. Globalism is managed by political means, dictated by power centers;

- Usually regional convergence and unification occurs between close geographically, socially and economically similar in character states. Globalization involves opposite in all aspects country and society;

- Regionalization polycentric. All partners have their share of benefits from the association. Globalization monocentric, trade expansion, based on formal equal opportunities competition turns banal exploitation of the weak by strong partners.

Current globalization and regionalization processes represent the key vector of global development. According to some researchers, regionalism is not a direct threat to statehood (sovereignty and independence) of various countries, but a tendency towards changes in the state system which could instantly respond to international and local processes avoiding damage to its economic and social life. This tendency should be taken into consideration since domestic regions provide the world politics with a new dimension.

Keywords: *globalization, regionalization, regionalism, international politics, integration processes, state sovereignty, territorial integrity, interregional cooperation.*

УДК 341.174:061.1 ЄС (045)

Є. В. Годованик

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЯК НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглядаються питання підвищення ефективності формування європейських правових стандартів як важливий напрям діяльності політичних партій Європейського Союзу у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Пропонується концептуальне бачення політичної структурованості Європейського Парламенту як важливого чинника зростання ролі європейських політичних партій та їх парламентських груп у процесі нормотворчості та створення спільних норм, принципів та стандартів, що мають обов'язкову силу для усіх держав-членів ЄС.

Проаналізовано сучасні конституційно-правові особливості політичних партій у контексті розвитку наднаціональних політичних сил в Європейському Союзі. На прикладі діяльності політичних груп Європейського Парламенту продемонстровано зростання наднаціональних можливостей європейських політичних партій у правотворчій діяльності, що наближає їх за функціональним змістом до національних політичних партій, які орієнтовані на участь у парламентських виборах та створення парламентської більшості за їх результатами з метою посилення впливу на реалізацію парламентом законодавчих повноважень.

Ключові слова: *ефективність, політична партія, Європейський Союз, Європейський Парламент, європейські правові стандарти, європейська міждержавна інтеграція.*

Постановка проблеми. *Будь-який сучасний парламент за своєю природою, функціями та завданнями є політико-правовим інститутом, який формується внаслідок*

реалізації загального виборчого права, що об'єктивує подальше структурування його складу за партійною ознакою, яке виражається у створенні відповідних парламентських груп, фракцій, міжфракційних об'єднань.

Слід зазначити, що безпосередня участь політичних партій у формуванні європейських правових стандартів через створення партійних груп на рівні Європейського Союзу остаточно було інституціалізоване положеннями Маастрихтського договору 1992 р., який ввів у Договір про ЄС принципово нову статтю 138-А, що підтверджує формування у Європейському Парламенті політичних груп (фракцій), які створюються не на основі національної чи національно-територіальної приналежності, а на основі спільних політичних інтересів. Договір підкреслює, що політичні групи, які створюються на європейському рівні, є важливим фактором інтеграції всередині Союзу.

Вказане положення наближає політичну структуру Європейського Парламенту до структурно-функціональної архітектури класичних національних парламентів та організаційно спрямовує його функціонування на розробку та ухвалення актів права Європейського Союзу, які встановлюють європейські правові стандарти з різних галузевих питань суспільного життя та державного будівництва. Виходячи з подібної інтерпретації місця та ролі європейських політичних партій у правотворчості Європейського Союзу, слід відзначити значну актуальність дослідження на сучасному етапі можливих шляхів підвищення ефективності нормотворчої діяльності політичних партій ЄС та їх партійних груп в Європейському Парламенті, включаючи подальшу інституціоналізацію та структурування політичної системи унікального інтеграційного об'єднання з елементами наднаціональності та обмеження окремих суверенних повноважень національних держав.

Посилюється важливість зазначеного науково-практичного завдання також з тих позицій, що Лісабонський договір значно посилив компетенцію спільних органів Європейського Союзу та надав потужний імпульс для подальшого виокремлення правотворчої функції ЄС як самостійної від окремої політичної волі чи внутрішнього законодавства держав-членів наднаціональної функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що правовий статус європейських політичних партій та політична структура Європейського Парламенту розглядалися як у вітчизняній, так і в зарубіжній міжнародно-правовій та конституційно-правовій літературі. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі видатні науковці, як М. О. Баймуратов, Е. Берк, Ю. О. Волошин, О. О. Грінченко, А. Я. Капустін, О. Л. Копиленко, В. О. Карташкін, М. М. Марченко, В. І. Муравйов, К. О. Савчук та інші.

В той же час, проблематика підвищення ефективності формування європейських правових стандартів як важливий напрям діяльності європейських політичних партій становить малодосліджену проблематику, яка потребує ретельного науково-практичного аналізу та вирішення з урахуванням застосування широкого міждисциплінарного підходу та пошуку оптимальної моделі участі політичних партій Європейського Союзу у процесі нормотворчості як у міжнародно-правовій, так і в конституційно-правовій площині, адже спільні органи ЄС поєднують системно-структурні ознаки, притаманні як міжнародним міжурядовим організаціям, так і національним органам, створеним у відповідності до конституційного принципу розподілу влади.

Виклад основного матеріалу. Формально-юридичний аналіз як норм установчих договорів ЄС (з урахуванням змін, внесених останнім Лісабонським договором), так і європейського комунітарного законодавства дозволяє визначити європейські політичні партії як офіційно визнані Європейським Союзом політичні партії на європейському

рівні, політичні організації, що діють, на відміну від національних політичних партій, не в одній країні, а у декількох або навіть всіх державах-членах ЄС та беруть участь у роботі інститутів Європейського Союзу.

В цілому, європейські політичні партії відповідають загальному поняттю, сутності та ознакам національних політичних партій – суб'єктів внутрішньодержавного конституційного права.

Класичним для європейських правових систем вважається визначення політичної партії відомого англійського політолога Е. Берка, у відповідності до якого партія – це об'єднання людей, що згуртувалися для сприяння загальнонаціональному інтересові своїми спільними зусиллями на якійсь певній, спеціально погодженій засаді» [1, с. 541]. На думку функціоналіста К. Лоусона, політична партія – це організація індивідів, яка прагне шляхом виборів або крім виборів продовжити повноваження народу або його частини з метою здійснення політичного панування в суспільстві [2, с. 81]. Існує, окрім інших, досить цікаве електоральне визначення політичної партії, що ґрунтується на виокремленні участі у виборах як найбільш значущої з усіх функцій, здійснюваних партією.

Різні доктринальні підходи до визначення сутності політичних партій дозволяють знайти наступні найважливіші ознаки, які цілком притаманні і правовому статусу європейських політичних партій: а) партія – це об'єднання громадян держави або інтеграційного об'єднання зі спільною законодавчою компетенцією, які досягли повноліття та користуються політичними і громадянськими правами; б) партія – це стійка добровільна організація, яка об'єднує своїх членів на тривалій або постійній основі; в) партія об'єднує своїх членів на базі ідеологічних факторів, а на основі захисту матеріальних чи інших інтересів, що безпосередньо відображається у статутах та передвиборчих програмах політичних партій; г) партія є некомерційною організацією, головною метою якої не отримання прибутку і не задоволення будь-яких матеріальних чи інших особистих інтересів її членів, а реалізації політичної ідеології та конкретних програмних цілей, встановлених партійними документами в якості корпоративних норм; д) партія має своєю метою отримання державної влади чи влади у спільних інститутах інтеграційного об'єднання, у тому числі використовуючи парламентські вибори як головний інструмент досягнення поставленої мети.

Політичні партії завжди створюються для реалізації певних функцій у суспільному житті.

По-перше, це представництво інтересів, тобто партії виступають виразниками інтересів соціальних класів, прошарків і груп, об'єднуючи такі інтереси в єдину систему.

По-друге, політичні партії забезпечують зв'язок політичної еліти з суспільством шляхом комунікативного обміну думками, поглядами, ідеями щодо організації суспільного життя та ефективного державного управління.

По-третє, партії формують та відбирають політичну еліту суспільства, тобто виступають тим політико-правовим механізмом, завдяки якому кожний громадянин має змогу, проявивши певні здібності, реалізувати своє право на участь у здійсненні державної політики чи спільної політики інтеграційного об'єднання через реалізацію пасивного виборчого права на парламентських виборах.

По-четверте, політичні партії розробляють політичний курс держави чи інтеграційного об'єднання у відповідності до власної ідеології та передвиборчої програми.

По-п'яте, політичні партії виконують функцію соціальної, зокрема – міждержавної, інтеграції, виступаючи інтегруючим чинником для тих верст населення, які підтримують певну систему поглядів. На рівні ЄС ця функція вбачається особливо

важливою, оскільки дозволяє інтегрувати до європейської партії прихильників певної ідеології, які є громадянами різних країн, але на рівні Європейського Парламенту сфокусовані не на реалізації національних інтересів, а на розробленні та впровадженні спільної європейської політики, заснованої на відповідних ідеологічно-партійних засадах. Тому саме партійна структура Європарламенту значною мірою дозволяє громадянам держав-членів ЄС відчувати себе громадянами Європейського Союзу в цілому та подолати національно-державні розбіжності у нормотворчій та правозастосовчій роботі інститутів ЄС в питаннях спільної компетенції. Нарешті, пошосте, будь-яка політична партія є інститутом парламентського лобіювання певних загальних, групових, індивідуальних інтересів у площині політики, права, безпеки, економіки, фінансів, соціокультурної сфери тощо, у тому числі – політичного лобіювання процесів міждержавної європейської інтеграції як одного з найважливіших статутних завдань європейських партій. Ця функція щодо національних партій означає організований вплив різних суспільних груп на представників державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень [3, с. 71]. За іншим визначенням, лобізм є спробою організацій, окремих громадян вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, сподіваючись на підтримку депутатів, політичних партій, установ і громадськості через засоби масової інформації [4, с. 392].

Погоджуюсь з подібним підходом, відзначимо, що під політичним лобіюванням слід розуміти не тільки вплив соціальних груп, громадських організацій та окремих громадян на політичні партії, але і активну законопроектну діяльність самих партій та їх політичних фракцій у представницьких органах з метою підготовки рішень, які політичні партії, виходячи із своєї ідеології, завдань та цілей, вважають корисними для зміцнення інтеграційного об'єднання, держави, суспільства, окремих соціальних груп, галузей економіки, тобто європейські партії за своєю наднаціональною політико-правовою природою та способом створення виступають лобістами подальшої міждержавної європейської інтеграції, розглядаючи різним чином тільки межі, форми та очікувані наслідки здійснення інтеграційних процесів. При цьому політичне лобіювання інтеграційних процесів у Європейському Парламенті слід інтерпретувати не в тому негативно-корупційному значенні категорії «лобізм», яке іноді зустрічається у вітчизняній науковій літературі та суспільно-політичних періодичних виданнях, а як процес структуризації форм і методів і джерел інформації, що забезпечують лобістську діяльність у парламенті, тобто йдеться про легальну сферу представництва інтересів, яка полягає у матеріалізації та об'єктивації на рівні нормотворчості суспільних або корпоративних інтересів, співпадаючих з партійною політичною позицією з того чи іншого питання порядку денного.

Отже, політичне лобіювання європейськими політичними партіями процесів європейської міждержавної інтеграції та формування європейських правових стандартів, на наш погляд, покликане вирішувати такі завдання: а) підсилення легітимності Європейського Парламенту як представницького органу спільних інтересів громадян ЄС; б) створення додаткового інструменту самоорганізації та впливу європейської громадськості на процес прийняття юридичних рішень; в) виконання ролі посередника між Європейським парламентом та громадянами, громадськими організаціями, окремими соціальними групами, виокремленими за різними ознаками; г) створення додаткового механізму забезпечення прав меншин (у тому числі – національних меншин) в європейській правовій системі; д) реалізація засобів досягнення компромісу між різними соціальними групами всередині ЄС з питань, які становлять спільну компетенцію його інституцій.

Правовий статус європейської політичної партії має такі специфічні особливості, які відрізняють його від правового статусу національної партії у будь-якій окремій

державі-члені ЄС та є обов'язковими умовами для визнання правосуб'єктності: а) наявність статусу юридичної особи у тій державі-члені ЄС, в якій знаходяться органи партійного керівництва; б) дотримання базових принципів Європейського Союзу, таких, як принципи свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, верховенства права тощо; в) участь у виборах до Європейського Парламенту або оголошення про такий намір; г) представництво щонайменше у 1/4 держав-членів ЄС в особі європейських депутатів або депутатів національних та регіональних парламентів, або отримання щонайменше 3 % голосів в 1/4 держав-учасниць останніх виборів до Європейського Парламенту; д) щорічна публікація звітності про свої прибутки та видатки, активи та пасиви; є) зобов'язання надавати список своїх донорів, пожертви яких перевищують 500 євро; ж) заборона приймати: анонімні пожертви; такі, які перевищують 12000 євро на рік; з бюджетів політичних груп Європейського Парламенту (це означає, що кошти з бюджету ЄС виділяються кожній сформованій у Парламенті політичній групі виключно з цільовим призначенням функціональної організації її діяльності, а не для вирішення партійно-політичних завдань чи розбудови позапарламентської партійної структури); від національних партій, якщо вони перевищують 40 % їх річного бюджету (це правило забезпечує наднаціональний характер діяльності європейських партій, їх виключну спрямованість на реалізацію спільних інтересів європейської спільноти); від компаній, підконтрольних органам державної влади в силу державної форми власності або фінансової участі держави в їх капіталі; ж) формування свого бюджету щонайменше на 15 % за рахунок інших джерел, крім пожертв фізичних та юридичних осіб; з) подання заяви на отримання фінансування не пізніше 30 вересня.

За внутрішньою структурою кожна європейська партія складається з національних партій, а також окремих членів, зокрема, депутатів національних та Європейського парламентів.

За умови вказаних вимог партія отримує статус європейської та відповідне часткове фінансування з бюджету ЄС, що легітимізує таку партію як учасника наступних загальних виборів до Європейського Парламенту.

На практиці станом на 2012 р. європейськими офіційно було визнано 12 політичних партій: Альянс лібералів і демократів за Європу, Європейську народну партію, Партію європейських соціалістів, Європейську партію зелених, Альянс європейських консерваторів та реформістів, Партію європейських лівих, Рух «Європа за свободу та демократію», Європейську демократичну партію, Європейський вільний альянс, Європейський альянс за свободу, Альянс європейських національних рухів, Демократи ЄС – Альянс за європейську демократію та Європейський християнський політичний рух.

У попередні роки статус європейських партій мали, але згодом втратили з причин невідповідності тим чи іншим нормативним вимогам: Альянс за Європу націй (2004-2009 рр.), Європейська партія ліберальних демократів та реформаторів (2004-2012 рр., переформатована в Альянс лібералів і демократів за Європу), Альянс незалежних демократів Європи (2006-2008 рр.).

Крім того, у 2008 р. лідерами ультраправих партій Австрії, Бельгії, Болгарії та Франції було оголошено про створення європейської правої радикальної партії під однією з можливих назв: Європейська патріотична партія, Патріотична європейська партія або Європейська партія свободи. На сьогодні ініціатори цієї ідеї відмовилися від первинного проекту, сформувавши Європейський альянс за свободу. Іншою цікавою спробою створення нової європейської партії було створення лобістської групи *Libertas Institute* на базі зареєстрованої у 2008 р. в Ірландії громадським діячем Декланом Генлі компанії *Libertas Party Ltd.*, метою якої декларувалася протидія ухваленню на

референдумі Двадцять восьмої поправки до Конституції Ірландії.

Від європейських партій слід відрізнати загальноєвропейські політичні організації, які не виконали усі необхідні юридичні вимоги і тому не беруть участі у парламентських виборах, але існують фактично та мають організаційну структуру та членів у більшості держав-членів ЄС. До даних організацій є підстави віднести такі, як: Північний альянс зелених та лівих, Євронат, Європейські антикапіталістичні ліві, Європейський національний фронт, Рух за європейську реформу, Платформа за прозорість, «Європа – Демократія – Есперанто», «Нові європейці» та Європейська федералістська партія.

Відповідно до ст. 191 Договору про ЄС [5], основними цілями європейських політичних партій є втілення волі громадян ЄС, а в ідеалі – формування європейської свідомості, ухвалення у виборчих програмах спільних дій та взаємодія з національними партіями держав-членів та партіями зі статусом спостерігача з інших європейських країн (зокрема, маються на увазі держави, асоційовані з Європейським Союзом).

Структурними органами та відповідними формами організації її роботи європейських партій є з'їзд або конгрес, правління або рада партії, політичне бюро, президія, виконавча дирекція, конференція партійних керівників та голів урядів і генеральний секретаріат. Очолює партії голова (партійний лідер), який має заступників з обов'язками та у кількості, визначених партійним статутом. Більшість європейських партій (крім Європейської партії зелених) передбачає ще й таку форму організації діяльності, як зустріч партійних лідерів національних партій, з яких вони складаються. Можуть створюватися також робочі групи з окремих актуальних питань, різноманітні офіційні та неофіційні партійні комісії. До організаційної структури європейських політичних партій входять також їх політичні групи в Європейському парламенті, члени Європейської Комісії, які є членами однієї з партій, які складають відповідну політичну групу, голови фракцій Парламентської асамблеї НАТО, Ради Європи, Комітету регіонів. Національні партії, з яких складаються європейські партії, мають різний статус у їх складі – повноправного члена, асоційованого члена або спостерігача.

Найвищим органом європейських політичних партій є з'їзд (у Європейської народної партії – конгрес), який може скликатися щорічно, кожні два або три роки. У з'їзді беруть участь члени правління та певна кількість делегатів, яка визначається за результатами виборів до Європейського Парламенту або за чисельністю власної партійної групи з урахуванням населення відповідної держави-члена ЄС. Значення партійних з'їздів полягає у тому, що виключно на них затверджуються партійні статuti, рамковий політичний курс, передвиборча програма та обирається новий склад правління політичної партії.

Правління є основним керівним структурним підрозділом європейських партій, до складу якого входять представники всіх партій з повноправним членством, а порядок обрання регулюються статутними нормами. Так, наприклад, Європейська народна партія дотримується принципу пропорційного представництва, а Партія європейських соціалістів використовує право кожної партії на основі принципу рівності делегувати двох своїх членів до складу правління. До функцій правління входить втілення рішень партійних з'їздів, представництво партії у міжнародних відносинах та визначення рамкового політичного курсу між парламентськими виборами.

Президії європейських партій обираються з членів правління та наділяються компетенцією, перш за все, у сфері зовнішніх зносин та урочистими представницькими функціями.

Генеральні секретаріати на чолі з генеральними секретарями здійснюють організаційну роботу, займаються підготовкою партійних з'їздів, виконуючи у такий спосіб адміністративно-апаратну роль у функціонуванні політичних партій.

Цікавою формою партійної роботи є конференції партійних керівників та голів урядів, позиція яких має суттєве значення для усіх партійних структур за відсутності жодних статутних повноважень щодо ухвалення юридичних рішень. В той же час, висловлена спільна позиція Конференції дає важливий політичний сигнал, який пізніше втілюється у передбачених нормами партійних статутів формалізованих актах. Крім того, час від часу проводяться зустрічі міністрів від партії в окремих галузях з метою розроблення спільного ставлення до тих чи інших проблем, що обговорюються на рівні інституціональної структури ЄС.

Партійні рішення на рівні структурних органів приймаються, як правило, простою більшістю голосів (виключення становить Партія європейських соціалістів, де політичні рішення, на відміну від організаційних та адміністративних мають ухвалюватися одностайно, тобто на основі принципу консенсусу) за наявності певного кворуму, який може складати від третини всіх членів до більшості осіб, які мають право голосу).

В межах Європейського Парламенту політична партія виражає свою спільну волю через діяльність створеної на власній основі політичної групи та через участь голови політичної групи у роботі Конференції голів.

До основних напрямів діяльності європейських політичних партій в Європарламенті слід віднести розробку виборчих програм, роботу політичних груп на пленарних засіданнях, комісіях та у внутрішньому форматі, узгодження позицій між депутатами всередині політичної групи та інформування засобів масової інформації про свою діяльність в Європейському Парламенті та її результати, матеріалізовані у підготовлених проектах, прийнятих рішеннях та висловлених позиціях.

Організаційно-правовою формою представництва європейських політичних партій у Європейському Парламенті є політичні групи (фракції), що формуються за підсумками парламентських виборів у відповідності до здобутих голосів виборців – громадян ЄС. Так, за підсумками виборів 2014 р. у Європейському Парламенті було сформовано політичні групи Європейської народної партії (221 депутатський мандат), Партії європейських соціалістів (191), Альянсу лібералів і демократів за Європу (67), Альянсу європейських консерваторів та реформістів (70), Європейських лівих (52), Європейської партії зелених (50), Руху «Європа за свободу та демократію» (48). Крім того, до складу Європейського парламенту було обрано 52 незалежних депутати. Організація діяльності політичних груп в Європейському Парламенті регламентується Розділом V Регламенту, норми якого є обов'язковими для керівництва парламенту, усіх його структурних підрозділів, Секретаріату, окремих депутатів.

З інтеграційно-правової точки зору, об'єднання депутатів у політичні групи є обов'язковою передумовою діяльності Європейського Парламенту як наднаціонального представницького органу, адже партійний розподіл у ньому суттєво відрізняється від фракційної структури національних парламентів держав-членів ЄС, адже формування політичних груп, як і створення європейських політичних партій, відбувається не національній чи національно-територіальній основі, а за політико-ідеологічними інтересами та поглядами, тобто політичні групи у Європарламенті є наднаціональними за своєю концептуальною сутністю та внутрішньою структурою.

Відповідно до положень Внутрішнього регламенту Європейського Парламенту [6], політична група має включати депутатів більше ніж від однієї держави-члена ЄС. При цьому мінімальна кількість для створення політичної групи в Європарламенті складає 23 особи, якщо група складається з представників двох держав, 18 осіб за наявності представників трьох держав та 14 осіб за умови входження до складу представників чотирьох та більше держав. Цікаво, що три найпотужніші протягом історії європейського парламентаризму політичні групи існують від самої першої їх

формалізації резолюцією Асамблеї ЄСВС у 1953 р., на підставі у червні того ж року виникли політичні групи християнських демократів як майбутня основа ЄНП, європейських соціалістів та лібералів разом з їх політичними партнерами.

Важливим положенням для подальшої партійної політизації інституціональної системи Європейського Союзу та виникнення дійсно загальноєвропейських політичних партій наднаціонального характеру є заборона членства в кількох політичних групах одночасно, причому самі такі політичні партії та групи слід розглядати як результат відповідних інтеграційних процесів та реального зближення політичних і правових систем держав-членів ЄС. Подібна наднаціональна природа дає змогу політичним групам ефективно розробляти європейські правові стандарти не з позицій національних інтересів окремих держав-членів ЄС, а зважаючи на пошук шляхів досягнення загального добробуту усіх таких держав на засадах імплементації уніфікованих стандартів, принципів та норм, створених спільними органами.

Висновок. На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що в останні роки нормотворча діяльність стала одним з найважливіших напрямів функціональної діяльності політичних партій Європейського Союзу. При цьому підвищенню ефективності діяльності європейських політичних партій щодо створення правових стандартів значною мірою сприяє інституціалізація політичних партій у формі політичних груп Європейського Парламенту, адже належним чином структурований представницький орган забезпечує інтенсифікацію процесів лобіювання міждержавної європейської інтеграції, невід'ємним елементом якої є адаптація національного законодавства до правових стандартів ЄС.

Отже, залишається сподіватися, що сучасні тенденції зростання місця та ролі політичних партій ЄС у нормопроектванні та правотворчості будуть враховані вітчизняними політичними партіями для посилення співробітництва з відповідними європейськими партіями, що дозволить донести правові позиції Української держави та її окремих політичних сил з окремих галузевих питань до інституціональних центрів прийняття рішень в Європейському Союзі.

Список використаної літератури

1. Себайн Джордж Г. Історія політичної думки / Г. Джордж Себайн, Л. Торсон Томас. – К., 1997. – 838 с.
2. Заславский С. Е. Политические партии России: процесс правовой интитуционализации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Евгеньевич Заславский; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2004. – 406 с.
3. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 151 с.
4. Кислий П. С. Становлення парламентаризму в Україні / П. С. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абріс, 2000. – 414 с.
5. Лиссабонский договор 2007 г. // Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union. – 2007. – 7 dec.
6. European Parliament: Rules of Procedure // Official Journal. - 2004. - № L/52

Стаття надійшла до редакції 25.08.2014 р.

E. V. Hodovanyk

IMPROVING THE EFFICIENCY OF EUROPEAN LEGAL STANDARDS FORMATION AS THE DIRECTION OF POLITICAL PARTIES ACTIVITIES IN THE EUROPEAN UNION

The paper deals with improving the efficiency of the formation of European legal standards as an important direction of political parties activities in the European Union under the European modern interstate integration. Proposed conceptual vision of the political structuring of the European Parliament as an important factor in the increasing role of

European political parties and their parliamentary groups in the process of law-making and the creation of common norms, principles and standards for all Member States.

Analysis of modern constitutional law features of political parties in the context of supranational political forces in the European Union. In the example of the political groups of the European Parliament demonstrated growth opportunities supranational European political parties in the law-making that brings them the functional content of the national political parties which oriented to participate in the parliamentary elections and the establishment of a parliamentary majority for their results in order to gain exposure to the implementation of Parliament legislative powers.

Based on the proposed theoretical approaches concluded conceptual nature of paramount importance improve the performance of political parties in the formation of the European Union European legal standards as the national legal systems of all Member States should be tailored specifically to these common law rules and principles.

Specifies that the relevant provisions for future party politicization institutional system of the European Union and the emergence of truly European political parties supranational character is the prohibition of membership in multiple groups simultaneously political, and most such political parties and groups should be seen as a result of the integration process relevant and real convergence of political and legal systems of the Member States.

The author believes that current trends increase the place and role of political parties in EU lawmaking Legislative Drafting and should be taken into account by national political parties to strengthen cooperation with relevant European parties that will bring the legal position of the Ukrainian state and its separate political forces on specific sectoral issues into institutional centers decision-making in the European Union.

Keywords: *efficiency, political party, the European Union, the European Parliament, the European legal standards, European intergovernmental integration.*

УДК 341.17(4)"1951"(045)

М. Кацин

ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТОВАРИСТВА ВУГІЛЛЯ ТА СТАЛІ В ПРОЦЕСІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню історико-правового значення Європейського Співтовариства Вугілля та Сталі (ЄСВС) в процесі європейської економічної міждержавної інтеграції. Особлива увага приділена нормативно-правовому аналізу положення Договору про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі 1951 р.

Ключові слова: *Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), План Шумана - Монне, Договір про створення Співтовариства Вугілля та Сталі.*

Постановка проблеми. Важливим викликом сучасності постає глобалізація, яка, розширюючи свої географічні кордони, продовжує охоплювати нові сфери суспільного буття, сприяючи поступовому поглибленню інтеграційних зв'язків між країнами, зокрема й в галузі економіки. Так, починаючи з другої половини ХХ ст., в усіх регіонах світу постійно виникають та розвиваються економічні блоки, які відрізняються між собою ступенем інтегрованості та масштабом визначених перед ними завдань, у діапазоні від звичайної лібералізації руху товарів до створення повного економічного та валютного союзу, шляхом забезпечення вільного руху результатів та факторів

виробництва разом з проведенням єдиної макроекономічної, торгівельної, валютної, та соціальної політики.

У цьому контексті варто навести приклад Європейського Союзу (ЄС), який репрезентує найбільш поглиблену модель міждержавних інтеграційних відносин. Так, головну роль у процесі його функціонування та розвитку відіграє інституційна структура, яка відповідно до процедури формування та порядку ухвалення рішень, має наднаціональний характер. Незважаючи на економічні, фінансові та політичні труднощі з якими стикається ЄС, на зростаючу кризу легітимності його інститутів, частина експертів продовжує вважати існування інституційного механізму, подібного до державного (state-like) необхідною умовою міждержавного інтеграційного процесу.

Разом з тим, існує й інший підхід щодо міждержавної інтеграції, який можна проілюструвати на прикладі «Торгівельної угоди щодо тіснішого економічного співробітництва між Австралією та Новою Зеландією» (Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement) [1], в процесі виконання якої були усунути усі перепони на шляху до формування єдиного ринку та проведена гармонізація регуляторних практик, митних процедур, урядових тендерів та технічних стандартів. Необхідність укладання цієї угоди була викликана бажанням сторін інтенсифікувати товарообіг між собою на основі дотримання норм та правил справедливої конкуренції. Так, для зазначеної моделі економічної інтеграції характерна відсутність наднаціональної інституційної структури, у той час як двигунами інтеграційного процесу виступають безпосередньо інституційні структури держав-членів.

Слід визнати, що існує певна конкуренція між цими двома моделями міждержавної економічної інтеграції. Тим не менш, обидві з них мають потенціал демонструвати однаково високу ефективність. Отже, вибір найбільш оптимальної із них буде залежати від характеру об'єднання, держав-членів та історичних умов до формування такого об'єднання.

Враховуючи вищевикладене, видається необхідним проаналізувати історико-правову роль Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС), створення якого стало першим кроком на шляху до інституціоналізації європейської економічної міждержавної інтеграції на наднаціональних засадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відомо, невдовзі після проголошення незалежності, Україна задекларувала курс на економічну та політичну інтеграцію до європейських структур. У цих умовах значно посилювався науковий інтерес до вивчення історії розвитку європейської економічної інтеграції. З початку XXI ст. було видано ряд монографій, які висвітлювали різні сторони європейського інтеграційного процесу. Серед них варто відзначити монографію українських вчених П. В. Луцишиної та С. В. Федонюка «Європейські інтеграційні процеси: формування єдиного ринку».

Серед російських досліджень останніх років, варто відзначити монографію Ю. М. Юмашева та Є. В. Постнікової «Экономическое право Европейского Союза».

Слід зазначити, що серед європейських та американських вчених, які простежували історико-правовий розвиток ЄСВС, вагомий науковий внесок у дослідження цього питання був зроблений, зокрема: А. Мілвардом, М. Арах, Е. Векслером, Г. Гілінгхамом, М. Гілбертом, Д. Дайненом, М. Дедманом, Б. Ейшенгріном, М. Йовановічем, А. Мілвардом, Р. МакАлистером, Ж. Пелкманом, С. Полардом, М. Своном, Х. Шміттом, В. Хендерсоном, М. Хоганом та ін. Серед літературних джерел велике значення мають спогади видатних політичних діячів інтеграційного руху, зокрема: Р. Марджоліна, Ж. Монне, А. Спінеллі, В. Хальштайна та ін.

Метою цієї статті є висвітлення історико-правової ролі Європейського співтовариства з вугілля та сталі в процесі інституціоналізації європейської економічної

міждержавної інтеграції.

Для досягнення поставленої мети передбачено виконати наступні завдання:

- висвітлити історико-правові передумови укладення Договору про створення ЄСВС (ДЄСВС) 1951 р.;
- проаналізувати основні політико-правові механізми інституціоналізації європейської економічної міждержавної інтеграції згідно з положеннями ДЄСВС;
- визначити особливості відображення «доктрини вільної конкуренції» відповідно до положень ДЄСВС.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи обрану проблематику, слід зазначити, що за наслідками Другої світової війни більшість європейських держав опинилися в дуже скрутному економічному та фінансовому становищі, зокрема була зруйнована соціальна та технологічна інфраструктура, суттєво впав рівень виробництва промислової та сільськогосподарської продукції, значно знизився рівень товарообігу між європейськими країнами. У той же час, галопуюча інфляція викликала падіння рівня споживання, що провокувало соціальне напруження у суспільстві. На цьому фоні, значно посилювалися позиції США та СРСР, які уособлювали два протилежні полюси тяжіння для інших держав. Отже, дуже швидко стали помітними перші ознаки того, що ці дві країни мають різне бачення стосовно майбутнього розвитку європейського континенту. Варто зазначити, що протягом 1946 – 1948 рр., відбулось встановлення комуністичних режимів у Східній Європі, що зумовило її відмежування від будь-яких заходів щодо розробки та участі у європейських міждержавних економічних інтеграційних процесів на капіталістичних началах. Натомість СРСР була запропонована своя модель соціалістичної інтеграції, яка була реалізована у формі створення Ради Економічної Взаємодопомоги (РЕВ) у 1949 р.

Отже, в цих умовах на довгий час європейська міждержавна економічна інтеграція стала асоціюватися лише із західною частиною континенту. Перший крок на цьому шляху був зроблений із підписанням шістнадцятьма європейськими країнами Конвенції «Про європейське економічне співробітництво» [4] та створенням Організації Європейського Економічного Співробітництва (ОЄЕС) з метою реалізації основоположного принципу Плану Маршалла [6], а саме – відновлення економічного доброту Європи, шляхом застосування колективних зусиль. Так, зокрема, вже у перші роки її діяльності був прийнятий Кодекс лібералізації торгівлі (1950 р.), відповідно до якого держави-члени зголошувались на поступове усунення кількісних обмежень у торгівлі та підтверджували свою відданість взятим на себе зобов'язанням в рамках ст. 3 ГАТТ [5] щодо дотримання недискримінаційного режиму у торгівлі.

Аналізуючи діяльність цієї організації, видатний діяч інтеграційного руху та перший голова Верховного органу ЄСВС Ж. Монне підкреслював, що її значним недоліком залишався саме її суто міжурядовий характер. Так, на його думку, з якою є підстави частково погодитись, ефективність цієї організації обмежувалась стимуляцією європейської міждержавної торгівлі шляхом усунення квот в торгівлі, запровадження системи багатосторонніх розрахунків, та інформуванням країн-партнерів про власні ресурси з метою координації зусиль у процесі виробництва. У той же час Ж. Монне вважав нереалістичним вимагати більшого від системи, яка не передбачає делегування суверенітету держав-учасників на наднаціональний рівень. Тому, на його думку, ОЄЕС пережила План Маршалла, тільки завдяки тому, що вона стала виконувати суто технічні, інформаційні функції [14, с. 270].

Оцінюючи рівень втручання США в європейські інтеграційні процеси у цей період, російські дослідники Ю. М. Юмашев та Є. В. Постнікова вважають, що європейські держави перебували не тільки у залежності від макроекономічної та

фінансової допомоги США, а ще й під впливом теоретичних ідей, якими слід було керуватися за для досягнення економічного розвитку [11, с. 9].

Натомість, відомий італійський політик та ідеолог європейської інтеграції А. Спінеллі із сумом визнавав: «що, США мали наполягти саме на необхідності створення політичної федерації у Європі, з якою європейські держави не могли не погодитись, перебуваючи у скрутному економічному та фінансовому становищі» [17, с. 24].

Слід зазначити, що відповідно до ст. 5 Конвенції «Про європейське економічне співробітництво», держави-підписанти задекларували бажання посилити економічне співробітництво шляхом утворення зони вільної торгівлі або митного союзу, коли для цього будуть створенні належні умови.

На жаль, ці наміри не були здійснені, оскільки Великобританія та Скандинавські держави опонували усім планам інституціоналізації інтеграції, які б передбачали обмеження національного суверенітету. Так, у 1949 р. з боку Франції було запропоновано відновити Економічний Союз між Францією та Великобританією, який був ініційований за декілька днів до капітуляції Франції у 1940 р., але Великобританія не пристала на ці пропозиції. Також Франція у 1949 р. стала ініціатором укладання договору щодо створення митного союзу з Італією, але він залишився нератифікованим. Отже, єдиним реалізованим регіональним інтеграційним проектом в цей період був Митний Союз між Бельгією, Нідерландами та Люксембургом (БЕНІЛЮКС), який був утворений у 1948 р. згідно з Лондонською Митною Конвенцією 1944 р. [7] після завершення необхідних ратифікаційних процедур.

Суперечливим залишалось також економічне та політичне становище Німеччини, оскільки західні союзники (Великобританія, Франція, США) не могли досягти єдиної точки зору щодо її майбутнього. Франція вимагала повної деіндустріалізації Німеччини та перетворення її в аграрну державу. Натомість, Великобританія та США вважали, що без активного залучення потенціалу виробничого та людського потенціалу Німеччини неможливо поставити європейську економіку на рейки розвитку.

Так, у 1947 р. було здійснено об'єднання британської та американської зон окупації в «Бізонію». Однак Франція не бажала приєднувати свою зону відповідальності до неї, але швидко зрозуміла, що без цього кроку, вона не зможе контролювати Рур – індустріальне серце Німеччини. Тому у 1948 р. уряд Франції погодився приєднати свою зону відповідальності до Бізонії, в наслідок чого була утворена «Тризонія».

Разом з тим, у квітні 1949 р. серед союзників було досягнуто компромісу щодо створення Міжнародного органу керування Руром (МОКР), який повинен був опікуватись видобутком вугілля, залізної руди та сталеливарної промисловістю. До складу цього органу увійшли представники США, Великобританії, Франції, та БЕНІЛЮКСу. Згодом, після формування на території Тризонії – Федеративної Республіки Німеччини, остання приєдналася до складу Міжнародного органу керування Руром, отримавши таку ж саму кількість голосів як США, Великобританія та Франція.

Натомість, як зауважує американський професор Х. Шмітт, відверто оцінюючи ситуацію, слід погодитись з тим, що ФРН залишалася у нерівному становищі, так як мала лише три голоси із п'ятнадцяти в керівному органі, що контролював виробництво ФРН, яке працювало завдяки німецьким робітникам та менеджменту, та здебільшого за рахунок німецького інвестиційного капіталу [17, с. 53].

Тим не менш, незважаючи на свою структурну та економічну неефективність Міжнародний орган керування Руром відіграв значну політичну роль та забезпечив

трансфер від стану післявоєнної окупації Німеччини до початку європейської секторальної інтеграції.

Так, вже за декілька місяців після створення МОКР, французький уряд запросив у економічної комісії ООН для Європи аналітичну довідку стосовно розвитку сталеварної промисловості у короткостроковій перспективі, та отримав відповідь, що національні інвестиційні плани європейських держав в сфері вироблення сталеварної продукції були непропорційно завищені по відношенню до попиту на ринку. Тобто, нескоординоване виробництво могло призвести до перевиробництва і як наслідок – до зростання безробіття. Спираючись на цю аналітичну довідку у французькому комісаріаті загального планування почали готувати інтеграційну економічну пропозицію для інших гравців на ринку сталеливарної продукції, передусім ФРН.

Вже 9 травня 1950 р., міністром закордонних справ Франції Р. Шуманом було запропоновано кардинально новий проект франко-німецького зближення, зокрема замість націоналізації або інтернаціоналізації права власності на засоби виробництва вугілля, залізної руди та сталі передбачалось створення спільного ринку цих продуктів за допомогою усунення митних зборів, квот та інших заходів дискримінаційного характеру. Отже, кожний учасник спільного ринку мав можливість рівного доступу до продукції зазначених індустрій в незалежності від місця розташування. Так, дискримінація на підставі державної приналежності була заборонена [3].

Як зазначає грецький професор Є. Сіскос, усунення міждержавних бар'єрів та координація економічної політики повинні були забезпечити успішне функціонування об'єднаних галузей, а потім відповідно до принципу «зчеплення» (engelage) привести до розповсюдження процесів інтеграції на суміжні сфери, спонукаючи національні економіки до переходу на більш високу стадію конвергенції [9, с. 17].

На думку В. В. Копійки та Т. І. Шинкаренка, найоригінальнішим аспектом проекту була пропозиція створення наднаціонального незалежного управління, яке отримало б реальні можливості прийняття рішень в сфері діяльності запланованого Співтовариства. Нові інституції мали поступово акумулювати колективний досвід у справі подальшої трансформації Європи [10, с. 87].

Як, зазначає американський професор Д. Дайнен, така ініціатива з боку французького уряду стала наслідком зміни настрою у французьких політичних колах, зокрема від антагонізму по відношенню до ФРН, до розуміння необхідності економічного об'єднання [8, с. 35]. В свою чергу, сербський вчений М. Йовановіч вважав, що пропонування такої ініціативи стало «поворотним моментом французької історії» [13, с. 8].

Однак слід зазначити що можливість участі у цьому проекті виявилась також дуже привабливою і для ФРН, оскільки членство у майбутній спільній організації могло б стати ключем до отримання міжнародної репутабельності. Також, воно мало прискорити процес припинення окупації та як наслідок розширити можливості для розвитку німецької економіки.

Слід зазначити, що автором та натхненником цього плану став на той час голова французького комісаріату загального планування Ж. Монне, головною метою якого було створення федерації в Європі. Однак, він розумів, що у короткостроковій перспективі, цього не можна досягнути в наслідок неприйняття цієї ідеї населенням європейських держав. Тому схема секторальної інтеграції яка була їм запропонована, мала більш поміркований характер але при цьому він не відмовлявся від довгострокової амбітної мети.

Варто сказати, що ідея створення спільного ринку – була новелою того часу. Так, зокрема чеський вчений Я. Полак звертає увагу на те, що термін «спільний ринок» як

форма економічної інтеграції до цього моменту був відсутній у юридичній та економічній номенклатурі [16, с. 155].

З метою втілення Плану Шумана – Монне у життя, у квітні 1951 р. був підписаний Договір про створення ЄСВС [2], яким заборонявся ряд практик та заходів, спрямованих на запобігання формуванню спільного ринку, зокрема:

- стягування мит та еквівалентних зборів, введення кількісних обмежень (4a);
- застосування засобів та практик, які створюють дискримінаційні умови у середовищі виробників та покупців при здійсненні політики ціноутворення, встановлення транспортних тарифів (4b);
- засобів та практик, які впливають на свободу вибору постачальника покупцем (4b);
- надання субсидій та державної допомоги (4c);
- використання практик, спрямованих на обмеження конкуренції (4d).

Також, ДЄСВС передбачав, що втручання Співтовариства має носити обмежений характер (ст. 5) та здійснюватися в «спільній гармонії» з економікою окремих держав-членів, не провокуючи в неї «фундаментальних та довгострокових хвилювань» (ст. 2). Завдання економічного та правового адміністрування покладалася на Верховний орган, який мав повноваження наднаціонального характеру (ст. 9), включаючи можливість приймати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання державами та суб'єктами комерційних відносин (ст. 14). Верховний орган повинен був сприяти та координувати зусилля по гармонізації їх правових систем (ст. 69). У силу того, що ДЄСВС не передбачав формування митного союзу та його головного атрибута – спільної зовнішньої торгівельної політики, повноваження Верховного органу в даній сфері мали здебільшого консультативний та контрольний характер (стст. 72, 74, 75). Верховний орган повинен був прискорювати виконання інвестиційних програм (ст. 54), встановлювати систему виробничих квот у випадку очевидної кризи (ст. 58).

Аналізуючи текст ДЄСВС, можливо зробити висновок, що його автори знаходилися під впливом двох доктрин: 1) «доктрини вільної конкуренції», 2) «доктрини наднаціональності». Зокрема, Ж. Монне розглядав статті щодо заборони картелів та регулювання злиття підприємств – «першим антитрастовим правом Європи». Так, ст. 65 ДЄСВС містила заборону щодо всіх «концентрованих практик», які були спрямовані на фіксування або визначення ціни, обмеження виробництва, розподілення ринків збуту або джерел постачання. У той же час, Верховний орган був вправі дозволити такі практики, якщо вони «могли сприяти істотному поліпшенню в виробництві та розподілі продукції. Отже, ст. 65 мала застосовуватись щодо існуючих та майбутніх картелів. Верховний орган забороняв без свого дозволу злиття підприємств (ст. 66), хоча на практиці він сприяв створенню крупних підприємств (так, наприклад, з'явилися такі компанії як Cockerill – Ougree (1955), Lorraine-Escout (1953), Rheinhausen-Bochumer Verein (1956) та інші.

Таким чином, слід погодитись з думкою британського дослідника С. Поларда, що ЄСВС став «міжнародною асоціацією нового типу» яка з самого початку свого становлення – «сформувала власну логіку свого розвитку». Ще у процесі її функціонування стало очевидно, що на ціни та інвестиційні рішення впливали не тільки тарифи та експортні субсидії, а ще також – вартість залізничних перевезень, виплати по соціальному страхуванню, податкова політика. Стало зрозумілим, що існуючий формат Договору не дозволяв вирішити ці питання, але це так і не спричинило дезінтеграційних тенденцій на зруйнування Співтовариства. Навпаки, це сприяло зростаючому розумінню, що зближення повинно охопити не тільки інші сфери виробництва, а й загальну економічну та соціальну політику держав-членів [15, с. 160].

З цього приводу, перший президент Комісії Європейського Економічного Співтовариства В. Хальштайн згадує, що ЄСВС, з самого початку розглядалось як експеримент та модель майбутньої інтеграції в більш ширших сферах [12, с. 22]. Приблизно таку ж точку зору, висловив перший генеральний секретар ОЕСС Р. Марджолін, який незважаючи на те, що ЄСВС, загалом не виправдало сподівань своїх батьків-засновників у частині інституційного розвитку, зокрема стосовно посиленої ролі наднаціонального Верховного органу ЄСВС, вважав, що вердикт щодо діяльності ЄСВС повинен бути позитивним, оскільки воно відкрило шлях до «більш амбітних справ» [14, с. 275].

Висновки. Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що вперше в історії європейського контенту відбулась інституціоналізація європейської економічної міждержавної інтеграції на наднаціональних засадах шляхом передачі частини національного суверенітету держав-членів на наднаціональний рівень з метою дотримання рівних правил гри на спільному ринку найбільш важливих на той час секторів економіки та сприяння економічному, технологічному, та соціальному прогресу. Варто визнати, що ЄСВС виконало ще й важливу гуманітарну та політичну функцію, оскільки в рамках його інституційної системи відбулась консолідація західноєвропейських держав на засадах поглибленого співробітництва та спільного бачення майбутнього. Це відкрило шлях до відновлення статусу Німеччини та Італії як потужних економічних та політичних акторів, які мають вплив на хід європейської історії.

Список використаної літератури

1. Closer Economic Relations Treaty [Electronic resource]. – 1983. - Mode of access : www.dfat.gov.au/
2. Treaty Establishing the European Coal and Steel Community [Electronic resource]. – 1953. – Mode of access : <http://www.ab.gov.tr/>.
3. Schuman Declaration [Electronic resource] . – 1950. - Mode of access : <http://www.cvce.eu/>
- Convention for European Economic Cooperation [Electronic resource]. – 1948. - Mode of access : <http://www.cvce.eu/>
4. The General Agreement on Tariffs and Trade [Electronic resource]. – 1948. - Mode of access : http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm
5. Marshall G. The Marshall Plan Speech [Electronic resource] / G. Marshall. – 1947. - Mode of access : <http://www.marshallfoundation.org/>
6. Netherlands – Belgium – Luxembourg Customs Convention [Electronic resource]. – 1944. - Mode of access : <http://www.cvce.eu/>
4. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз : пер. з англ / Д. Дайнен. – К.: КІС, 2006. – 696 с.
5. Евангелос С. Глобальны стратегии европейской интеграции / С. Евангелос; под ред. О. Г. Белоруса. – Тернопіль : Астон, 2008. – 384 с.
6. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко ; за ред. Л. В. Губерського. – К. : Знання, 2009. – 751 с.
7. Юмашев Ю. М. Экономическое право Европейского Союза / Ю. М. Юмашев, Е. В. Постникова. – М. : Норма, 2014. – 384 с.
8. Hallstein W. Europe in the Making / W. Hallstein. – Lond: George Allen & Unwin Ltd, 1972. – 343 p.
9. Jovanovic M. The Economics of European integration : limits and prospects / M. Jovanovich. - Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2005. – 918 p.
10. Marjolin R. Architect of European Unity. Memoirs 1911 -1986 / R. Marjolin. – London : Weidenfeld and Nicolson, 1989. – 457 p.

11. Pollard S. European Economic Integration 1815-1970 / S. Pollard. – London : Thames and Hudson Ltd, 1974. – 180 p.
12. Polach J. Harmonisation of laws in Western Europe / J. Polach // The American Journal of Comparative law. – 1959. – Vol. 2. – P. 148 – 168
13. Schmitt H. The Path to European Union. From the Marshall Plan to the Common Market / H. Schmitt. – Louisiana : Louisiana State University Press, 1962. – 272 p.

Стаття надійшла до редакції 27.06.2014 р.

M. Katsyn

HISTORICAL AND LEGAL SIGNIFICANCE OF EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY IN THE PROCESS OF INSTITUTIONALIZATION OF EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION

The article investigates the historical and legal significance of the European Coal and Steel Community (ECSC) in the process of European economic integration interstate. Particular attention is paid to the legal analysis of the provisions of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community in 1951

The author notes that for the first time in the history of European content hosted institutionalization of European economic integration on the supranational interstate basis through the transfer of national sovereignty of member states to the supranational level to comply with a level playing field in the common market the most important at that time, economic sectors and promotion of economic, technological and social progress.

It must be admitted that the ECSC performed also important humanitarian and political function because within its institutional system of the consolidation of West African States on the basis of enhanced cooperation and shared vision of the future. This paved the way for the restoration of the status of Germany and Italy as a powerful economic and political actors that have an impact on the course of European history.

Keywords: General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the Plan Schuman - Monnet, the Treaty establishing the Coal and Steel Community.

УДК 341.24:37 (045)

С. С. Квач, Е. О. Татай

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА СВІТОВІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття спрямована на пошук, аналіз та класифікацію міжнародно-правових актів, що регулюють питання освіти та мають обов'язковий характер для України або є орієнтирами для України унаслідок рекомендаційного характеру чи політичного впливу. Стаття звертає увагу на те, що масив міжнародно-правових актів у сфері освіти не є достатньо дослідженим.

Ключові слова: освітні стандарти, європейські стандарти, освітнє право, право на освіту, міжнародний договір.

Постановка проблеми. В умовах правової глобалізації взагалі, та у процесі євроінтеграції зокрема, для України надважливими постають питання відповідності національного законодавства міжнародним і переважно європейським правовим стандартам та гармонізація його із законодавством країн ЄС. Протягом минулого сторіччя склалась така система міжнародних відносин, за якої особливе значення набувають акти міжнародних організацій. Як доречно вказує Н. Пархоменко «За таких умов національне право витримує процес правової акумуляції, тобто вплив

розвинених правових систем на менш розвинені» [4, с. 300]. Більш того, Україна бере участь у світовому процесі інтернаціоналізації освіти, що проявляється, наприклад, в численних міжнародних договорах, зокрема, про визнання документів про освіту. Участь України у болонському процесі призвела й призводить до корінних змін у національному законодавстві про освіту [1], [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міжнародного регулювання освіти, на жаль, не є достатньо дослідженими. Як правило, вчені приділяють увагу окремими напрямом співпраці, але комплексні дослідження практично відсутні. Найбільш комплексний розгляд в цієї площині був зроблений Є.Красняковим [3]. Серед окремих робіт виділяються статті, присвячені болонському процесу, наприклад, стаття М. Гольбіна [2]. Окремі сторони предмету нашого дослідження розглянуті також в роботах і інших сучасних вчених, таких як Н. Рідей, С. Паламарчук, Д. Шофолов та інші.

Як можна помітити, комплексних досліджень даної теми бракує. Робота Є.Краснякова є не тільки єдиною комплексною, але й найбільш повною, але маємо сміливість сказати, що її наповнення не є достатнім, так як її можна значно доповнити (вона містить лише відомості про договори, прийняті у рамках міжнародних організацій). На жаль, серед наукових робіт відсутні спроби зробити якісну класифікацію міжнародно-правової бази освітнього законодавства.

Ціль даної статті полягає в тому, щоб дослідивши масив міжнародних договорів України й міжнародних актів прийнятих в рамках міжнародних організацій встановити ті акти, що стосуються питань освіти, та запропонувати їх загальну класифікацію.

Виклад основного матеріалу. Усі міжнародні документи мають різну юридичну силу й вплив на відносини у сфері освіти. У першу чергу, це пов'язано з суб'єктами їх укладення. Тому увесь масив таких документів розділимо на наступні групи: Укладені у рамках міжнародних організацій, членом яких є Україна; двох та багатосторонні міждержавні угоди, однією зі сторін яких є Україна (укладені незалежно від організацій); документи, що апріорі мають рекомендаційний характер та документи Європейського союзу, вплив яких зумовлений політично.

Почнемо з документів міжнародних організацій, що складають першу групу. У першу чергу розглянемо підгрупу документів Організації Об'єднаних Націй (Україна приєдналась до більшості з них у якості УРСР). Базові положення щодо права людини на освіту містяться у Загальній декларації прав людини від 10.12.1948. «Загальна декларація прав людини 1948 року — універсальний документ щодо прав людини, зокрема й права на освіту. Стаття 26 декларації проголошує право кожної людини на освіту. Освіта повинна бути спрямована на всебічний розвиток людини, сприяти взаєморозумінню, терпимості й дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами, бути безоплатною, хоча б початкова й загальна, початкова освіта має бути обов'язковою, технічна і професійна — загальнодоступною, вища — однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного; батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх дітей.»[3] Також до групи документів, укладених ООН у сфері освіти відносяться «Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти» від 14.12.1960 та відповідний Протокол про заснування комісії примирення та добрих послуг для вирішення розбіжностей, що можуть виникнути між державами, що приймають участь у Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 10.12.1962. Також існує «Угода про ввезення матеріалів освітнього, наукового і культурного характеру» від 17.06.1950, проте Україна наразі так і не ратифікувала її. «Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про права дитини 28 лютого 1991 року, а з 27 вересня того ж року вона стала складовою законодавства України. В такий спосіб Україна взяла на себе зобов'язання створювати для дитини безпечні та

сприятливі умови, забезпечивши доступ до високоякісної освіти та охорони здоров'я.»[3] Також ООН видала документ рекомендаційного характеру, а саме Рекомендацію про визнання учбових курсів та свідоцтв про вищу освіту від 13.11.1993 (Як побачимо надалі, Україна уклала низку міжнародних документів спрямованих на це).

Іншу велику підгрупу складають документи укладені з ЮНЕСКО - Організацією Об'єднаних Націй в питаннях освіти, науки і культури. «Україна є членом ЮНЕСКО - Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури - з 12 травня 1954 року. ... У галузі освіти головними для ЮНЕСКО на сьогоднішній день є завдання та цілі, визначені на Дакарському форумі «Освіта для всіх» (2000 р.) і, зокрема, забезпечення якісної освіти для всіх, на всіх рівнях та навчання протягом усього життя.» [7] Україна приєдналася до Статуту Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури ЮНЕСКО від 16.11.1945., Угоди між Організацією Об'єднаних Націй та Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури від 14.12.1946. Україна уклала Угоду між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури про створення та функціонування Бюро ЮНЕСКО в СРСР від 19.07.1989, Протокол про співробітництво між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Організацією Об'єднаних Націй в питаннях освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) від 13.04.1991. Угода про сприяння розповсюдженню в міжнародному плані наочно-звукових матеріалів освітнього, наукового та культурного характеру від 10.12.1948 не була ратифікована. Декларація Мехіко щодо політики у сфері культури від 06.08.1982, Конвенція про технічну та професійну освіту 10.11.1989 не мають обов'язкового характеру. «... міжнародним документом, який після його ратифікації Верховною Радою України 3 грудня 1999 року набув статусу закону України, стала Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні (Лісабонська конвенція від 11 квітня 1997 року). Конвенцію розроблено й прийнято під егідою Ради Європи та ЮНЕСКО. Головна ідея Конвенції — надати всім людям Європейського регіону можливість повною мірою користуватися джерелом різноманіття систем освіти, максимально полегшити доступ жителям кожної держави й учням навчальних закладів до освітніх ресурсів інших держав.» [3] «У листопаді 2006 року між Урядом України та ЮНЕСКО було підписано Угоду про надання Міжнародному дитячому центру «Артек» статусу центру під егідою ЮНЕСКО (категорія 2), що став першим центром, діяльність якого присвячена виключно молоді. ... У провідних вищих навчальних закладах України створено та діють 13 кафедр програми ЮНЕСКО/ UNITWIN (UNITWIN – universitytwiningandnetworking)» [7] Потрібно сказати, що «В Україні функціонує Мережа Асоційованих шкіл ЮНЕСКО, яка об'єднує понад 50 загальноосвітніх шкіл із різних міст нашої країни, що реалізують проекти в рамках програмної діяльності ЮНЕСКО» [7].

Україна на є членом СНД. Тим не менш, Україна ратифікувала декілька багатосторонніх угод, укладених у рамках співпраці з СНД: Чорноморська конвенція про співробітництво у галузі культури, освіти, науки та інформації від 06.03.1993 (Уклали Албанія, Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Україна; Конвенція, Міжнародний документ), Угода про співробітництво в галузі освіти від 15.05.1992 (уклали Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Російська Федерація, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна).

Цікаву підгрупу документів складають договори щодо медичної освіти. Це у першу чергу декларації Всесвітньої медичної асоціації: Декларація, прийнята на Ранчо Міраж, стосовно медичної освіти від 01.10.1987 та Декларація 5-ї Всесвітньої

конференції ВМА щодо медичної освіти від 01.11.1991. Вони не є обов'язковими для України, але Існує Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством охорони здоров'я і медичної освіти Ісламської Республіки Іран від 15.10.2002, у якому передбачається у тому числі обмін інформацією в галузі медичної освіти.

Щодо морської освіти велику роль мають Міжнародна конвенція про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року видана Міжнародною морською організацією 07.07.1978 та Заключний акт Конференції Сторін Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти (ПДНВ) 1978 року від 25.06.2010, який підписаний більш ніж 80-ма країнами, у тому числі Україною. 01.01.2012 для України набрали чинності Манільські поправки до Кодексу з підготовки і дипломування моряків та несення вахти (ПДНВ).

Найбільшу кількість міжнародних договорів України щодо освіти складають двосторонні міждержавні угоди, що віднесемо до другої групи. Серед них найбільша підгрупа – угоди про співробітництво у галузі освіти (іноді – в інших сферах в рамках одного документу) між урядом України та урядом відповідної країни, а саме з урядами: Республіки Індія (27.03.1992), Республіки Болгарії (05.10.1992), Монголії (05.11.1992), Румунії (03.09.1992), Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії (10.02.1993), Республіки Молдова (20.03.1993), Литовської Республіки (04.08.1993), Естонської Республіки (16.03.1994), Французької Республіки (03.05.1994), Соціалістичної Республіки В'єтнам (08.06.1994), Держави Ізраїль (16.06.1994), Республіки Куба (27.06.1994), Великого герцогства Люксембург (02.12.1994), Угорської Республіки (04.04.1995), Республіки Узбекистан (20.06.1995), Урядом Російської Федерації (26.07.1995), Республіки Польща (20.05.1997), Урядом Мексиканських Сполучених Штатів (25.09.1997), Латвійської Республіки (21.11.1995).

Окрему підгрупу становлять угоди про співпрацю між Центральним органом виконавчої влади України у галузі освіти (наприклад, Міністерством освіти України, назва – цього органу змінювалась декілька раз) та аналогічними органами інших держав, наприклад, Угода між Міністерством освіти України та Міністерством освіти Республіки Казахстан про співробітництво в галузі освіти від 21.09.1995. Аналогічні угоди укладені з відповідними органами Киргизької Республіки (19.06.1996), Азербайджанської Республіки (24.03.1997), Туркменістану (28.01.1998), Республіки Корея (13.06.2000), Республіки Білорусь (18.06.2001), Китайської Народної Республіки (18.06.2002, 28.03.2012), Республіки Болгарія (09.12.2004).

Серед двосторонніх угод важливе місце займає підгрупа договорів про взаємне визнання документів про освіту, наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Естонської Республіки про взаємне визнання документів про освіту і наукові ступені від 06.02.1996. Аналогічні угоди укладені з урядами Республіки Узбекистан (18.04.1997), Урядом Республіки Білорусь (06.02.1998), Республіки Молдова (18.05.2001), Республіки Перу (16.07.2004), Республіки Польща (11.04.2005), Екваторіальна Гвінея (17.04.2009). Угода між Кабінетом Міністрів України та Вищим Народним Комітетом Великої Соціалістичної Народної Лівійської Арабської Джамагирії про взаємне визнання документів про освіту і наукові ступені від 30.06.2003 навряд-чи діє у зв'язку з нещодавною зміною влади у Лівії та приходу до неї радикальних ісламістів.

Також до двосторонніх документів можна віднести: Меморандум про наміри щодо співпраці між Міністерством освіти і науки України та Міністерством праці і соціальних справ Держави Ізраїль з метою здійснення довгострокової навчально-оздоровчої програми для дітей сиріт і дітей, які залишилися без батьківської опіки від 23.07.2001, Меморандум між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту

України та Міністерством вищої освіти і наукових досліджень Об'єднаних Арабських Еміратів про співробітництво в галузі вищої освіти і наукових досліджень від 26.11.2012, Угоду між Міністерством енергетики та вугільної промисловості України і Міністерством освіти Республіки Білорусь про співробітництво в галузі підготовки кадрів для ядерної енергетики від 07.10.2013, Угоду (у формі обміну листами) між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки про надання Міністерству освіти і науки України лінгвістичного обладнання для оснащення Київської гімназії східних мов № 1 від 11.01.2014.

Окрему численну підгрупу документів складають дво- та багатосторонні договори щодо військової освіти. Угода про підготовку військових кадрів, була укладена між Україною, Білоруссю, Вірменією, Казахстаном, Киргизстаном, Молдовою, Російською Федерацією, Таджикистаном, Узбекистаном 13.11.1992 у зв'язку з нещодавнім розпадом СРСР, який мав єдину систему підготовки військових кадрів. Угода підписана Урядом України із застереженням: «за виключенням третього абзацу преамбули», тобто Україна не погодилась на те, щоб відбір і направлення кандидатів на навчання здійснюються міністерствами (комітетами) оборони Сторін без складання вступних іспитів у військово-навчальному закладі. Формально положення угоди є чинними, але інформація про поточну виконання угоди відсутня, виконання її між Україною та РФ ускладнено а щодо деяких країн існують нові угоди). Також є чинними Угода між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Республіки Казахстан про співробітництво в галузі військової освіти від 21.09.1995, Угода про співробітництво у підготовці і підвищенні кваліфікації військових кадрів для прикордонних військ держав - учасниць Співдружності Незалежних Держав від 03.11.1995, Угода між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил Турецької Республіки про двостороннє співробітництво в галузі військової освіти і підготовки військ від 28.01.1997, Угода між Міністерством оборони України і Міністерством оборони Чеської Республіки про співробітництво в галузі військової освіти від 18.04.2002, Угода між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Республіки Казахстан про співробітництво в галузі військової освіти від 19.11.2012.

Заслугує уваги договірна співпраця з Міжнародним банком реконструкції та розвитку у сфері освіти, а саме - Кредитна угода (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Агентський договір між Міністерством освіти і науки України та Директоратом програм розвитку освіти. Договір про безповоротну передачу коштів між Міністерством освіти і науки України і Директоратом програм розвитку освіти від 05.09.2005.

Також існує велика кількість документів, що апріорі не можуть бути обов'язковими для України, але мають вплив на її законотворчість: рекомендації Міжнародної організації праці та документи Європейського Союзу.

Україна враховує рекомендації Міжнародної організації праці (що можна віднести до третьої підгрупи рекомендаційних документів) (до якої вона приєдналась у 1954 році) у тому числі щодо професійної освіти: Рекомендації щодо професійного орієнтування № 57 (27.06.1939), № 87 (01.07.1949), № 117 (27.06.1962), щодо учнівства №60 від 28.06.1939, рекомендація № 195 про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання від 17.06.2004. Також існують сумісні акти ЮНЕСКО та Міжнародної організації праці: «Конвенція про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти (Париж, 14 грудня 1960 р.); Рекомендації МОП/ЮНЕСКО щодо становища вчителів (Париж, 5.10.1966 р.); Рекомендації про виховання в дусі міжнародного взаєморозуміння, співпраці й миру, виховання в дусі пошани прав людини й основних свобод (Париж, 1974 р.); Рекомендація про розвиток

освіти дорослих (Париж, 1976 р.); Рекомендації МОП/ЮНЕСКО про статус викладацьких кадрів закладів вищої освіти (Париж, 11.11.1977 р.)» [3].

Існує низка документів Європейського Союзу (як обов'язкового для країн-членів союзу, так і рекомендаційного характеру), які не є обов'язковими для України, але, враховуючи її євроінтеграційний курс, є орієнтирами для змін в Українському законодавстві. Питання про те, чи можна такі документи вважати рекомендаційними для України, чи віднести їх до документів особливого політичного впливу, а отже й віднесення їх до окремої групи, є спірним. «19 травня 2005 року на конференції у норвезькому місті Берген Україна офіційно приєдналася до «Болонського процесу», що має на меті створення єдиного європейського простору вищої освіти до 2010 року» [8], й наразі цей процес активно продовжується [1], [2]. Іншими словами ймовірним є процес наближення українського законодавства до європейських актів: «Для вдосконалення європейської освіти за єдиними стандартами 1957 року було підписано Римську угоду, в якій ставилися принципово нові завдання: приведення національних законодавств у сфері освіти до загальноєвропейських норм, розширення доступу до вищої освіти, підвищення академічної мобільності студентів і їх затребуваності на ринку праці, створення довгострокових систем навчання. З часом ці ідеї були розвинені в рішеннях конференцій міністрів освіти європейських держав, зокрема в Маастріхтському договорі (1992 р.) ... Ідеї освітньо-культурного об'єднання європейських країн загалом та університетів зокрема розвинула Велика хартія університетів (Magna Charta Universitatum), прийнята 18 вересня 1988 року на з'їзді ректорів європейських університетів на честь святкування 900-річчя найстарішого навчального закладу Європи — Болонського університету.» [3] Також до цієї групи відносяться Європейська конвенція про еквівалентність періодів університетської освіти (ETS N 021) від 15.12.1956, Рекомендація N R (81) 3 Комітету міністрів Ради Європи «Про виховання та освіту дітей від народження до восьмирічного віку» від 23.01.1981, Рекомендація N R (83) 4 Комітету міністрів Ради Європи «Про сприяння обізнаності про Європу в середніх школах» від 18.04.1983, Рекомендація N R (83) 13 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль середньої школи в підготовці молоді до життя» від 23.09.1983, Рекомендація N R (88) 7 Комітету міністрів Ради Європи «Про освіту з питань охорони здоров'я в школі та роль і підготовку вчителів» від 18.04.1988, Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні від 11.04.1997, Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» від 19.06.1999, Рекомендація N R (2000) 4 Комітету міністрів Ради Європи «Про освіту дітей рома/циган у Європі» від 03.02.2000, Директива Ради 2004/114/ЄС про умови допуску громадян третіх країн з метою освіти, обміну учнями, неоплачуваної професійної підготовки або волонтерської діяльності від 13.12.2004 Красняков Є. наводить чималий перелік інших актів ЄС: «Рекомендація № R(83)4 Ради Європи (Комітет Міністрів); Резолюція № 1 «Про нові завдання вчителів та їх підготовку» (Постійна конференція європейських міністрів освіти) (Гельсінкі, 5—7.05.1987 року); Резолюція 874 (1987) «Про якість і ефективність шкільної освіти» (Парламентська асамблея Ради Європи); Конвенція про технічну та професійну освіту (Париж, 10.11.1989 р.); Рекомендація 1123 (1990) «Про практичну допомогу в питаннях освіти в Центральній і Східній Європі» (Парламентська асамблея Ради Європи); Рекомендація № R(91)8 «Про розвиток освіти з питань довкілля в шкільних системах» (Комітет Міністрів (17.06.1991 р.); Рекомендації про визнання навчальних курсів та свідоцтв про вищу освіту (1993 р.); Всесвітня програма дій у сфері освіти з прав людини та демократії (Монреаль, 1993 р.); Рекомендація 1248 (1994) «Про освіту для обдарованих дітей» (Парламентська асамблея Ради Європи); Рекомендація 1281 (1995) «Про гендерну рівність у галузі освіти» (Парламентська асамблея Ради Європи);

Декларація принципів толерантності (Париж, 1995 р.); Міжнародна стандартна класифікація освіти (Париж, ЮНЕСКО, 1997 р.); Рекомендація № R(98)6 «Про сучасні мови» (Комітет Міністрів) (17.03.1998 р.); Декларація про вищу освіту для XXI століття (Париж, 5—9.10.1998 р.); Рекомендація № R(99)2 «Про середню освіту» (Комітет Міністрів) (19.01.1999 р.); Резолюція 1193 (1999) «Школи, які дають другий шанс, або як подолати безробіття та виключення, надаючи освіту і підготовку» (Парламентська асамблея Ради Європи); Рекомендація 1437 (2000) «Про неформальну освіту» (Парламентська асамблея Ради Європи); Рекомендація (2001) 15 «Про викладання історії у XXI столітті в Європі» (Комітет Міністрів) (31.10.2001 р.); Рекомендація 1501 (2001) «Обов'язки батьків і вчителів у вихованні дітей» (Парламентська асамблея Ради Європи) тощо» [3].

«Україна активно підтримує політику інтеграції в міжнародні та європейські структури, тому в 1993 р. стала членом Міжнародної організації ISO ... Європейська асоціація забезпечення якості у вищій освіті (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) розробила Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості вищої освіти в Європейському просторі (Standards and Guidelines of Quality Assurance in the European Higher Education Area). Дотримання цього стандарту є однією з умов приєднання до Болонського процесу та надає рекомендації вищим навчальним закладам щодо підвищення якості освітніх послуг» [5].

Висновки. Підсумовуючи розглянутий матеріал можна сформулювати наступні висновки:

- На сьогодні у світі існує значний масив міжнародних документів щодо врегулювання питань освіти. Норми, що містяться в цих документах мають різний характер – від встановлення фундаментальних стандартів, до постанов рекомендаційного характеру.

- Усі міжнародні документи в галузі освіти можна поділити на такі групи: видані у рамках міжнародних організацій (далеко не всі з яких ратифіковані Україною, серед них є такі, що у будь-якому разі вважаються фундаментальними в усьому світі), двох та багатосторонні міждержавні договори, що здійснюють безпосередній вплив, так як вже прийняті Україною, та документи що мають для України рекомендаційний характер та акти ЄС, що враховуються Україною зважаючи на її євроінтеграційний курс).

- Базові положення щодо вільного та інтернаціонального права на освіту містяться переважно в актах ООН та ЮНЕСКО. Існує велика кількість актів міжнародних організацій, спрямованих на покращення та інтернаціоналізацію освіти, але з якихось причин не ратифікованих Україною.

- Більшість із усього масиву складають двосторонні угоди за участю України, серед яких найбільшу частку складають договори про співпрацю у сфері освіти (взагалі), але існує значна кількість документів, присвячених процедурі визнання освітніх документів.

- Міжнародні акти щодо освіти потребують додаткової уваги дослідників, так як наразі такої на сьогодні бракує.

Список використаної літератури

1. Болонська Спільна Декларація «Зона європейської вищої освіти: спільна декларація європейських міністрів освіти» від 19 червня 1999 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.ubs.gov.ua/files/462_files_1/BolonskaDeklaratsia.pdf
2. Гольбін М. Болонський процес в Україні - як воно студентам сім років потому [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/bologna/articles/>
3. Красняков Є. Міжнародні нормативно-правові акти про освіту та їхній вплив на формування державної політики в галузі освіти України / Є. Красняков // Віче. – 2012. -

№.14. - С.22-267.

4. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : моногр. - К. : Юридична думка, 2008. – 336 с.

5. Рідей Н. Міжнародні стандарти як інструменти управління якістю освіти в Україні та США [Електронний ресурс] / Н. Рідей, С. Паламарчук, Д. Шофолов // Порівняльно-педагогічні студії – 2013. - №.3. - Режим доступу : <http://pps.udpu.org.ua>

6. Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

7. Співробітництво України та ЮНЕСКО [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.euroosvita.net>

8. Україна в Болонському процесі [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://msmb.org.ua/books/thematic_bibliography/48/

Стаття надійшла до редакції 25.08.2014 р.

S. S. Kvach, E. O. Tatai

EUROPEAN AND INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN EDUCATION: DEFINITIONS AND PERSPECTIVES FOR UKRAINE

The article seeks to analyse and classify the international legal instruments in the field of education. Author examined such international legal instruments in the field of education, that are obligatory for Ukraine. Author also examines international documents, that are recommendatory or have political influence on Ukraine. Author thinks that influence of the EU's documents will increase in future Ukrainian legislation. Nevertheless, interstate bilateral treaties are still important. Most of them has general character or regulates the Validation of foreign studies and degrees. Author draws attention to the insufficient amount of the researches in this sphere. Author worries, that there are many acts of international organizations aimed at improving education and internationalization, but for some reason they are not ratified by Ukraine.

Keywords: standards of education, European standards, education law, law on education, the international treaty.

УДК 342.7

В. М. Курсоніс

НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЇХ РОЛЬ У ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТІ

У статті досліджуються роль та значення неурядових організацій як інституту громадянського суспільства в глобалізованому світі. Досліджується правовий статус національних та міжнародних неурядових організацій. Подаються пропозиції щодо уніфікації та кодифікації національного законодавства про неурядові організації.

Ключові слова: демократична державність, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, неурядові організації, міжнародні неурядові організації, правосуб'єктність неурядових організацій.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку та становлення демократичної правової державності в Україні супроводжується актуалізацією та інтенсифікацією діяльності різних інститутів громадянського суспільства, важливою складовою ланкою якого і певним показником ступеня зрілості самого громадянського суспільства, виступають неурядові організації або організації третього сектору (далі – НУО).

НУО, що об'єднують в своїх лавах громадян України на різному рівні соціуму (локальний, регіональний, національний, міжнародний), забезпечують право громадян

на об'єднання (ст. 36 Конституції України [1]) та реалізацію своїх різних інтересів. Таке право у праксеологічному аспекті носить системний характер та дає можливість людям об'єднуватися задля вирішення тих питань, що на їх думку, є соціально важливими та можуть відповідним чином змінити сучасний стан справ на рівні соціуму та держави. Гносеологічні підходи до виникнення НУО містяться в тому, що люди з соціально активною позицією, що об'єднуються у відповідні НУО, можуть змінити соціальні негаразди та девіації статутарно-функціональної властивості в діяльності відповідних органів влади та місцевого самоврядування, що створюються публічною владою для вирішення питань місцевого та національного, а також міжнародного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що дана тематика отримала достатньо широкий науковий резонанс, починаючи з моменту отримання Україною незалежності аж до нинішнього часу. Це обумовлено широкими процесами демократизації суспільного і державного життя, що ведуть до побудови незалежної та правової держави на фоні розвитку суспільства з широкими демократичними традиціями та широким кадастром реальних прав і свобод людини і громадянина.

Незважаючи на удавану велику кількість літератури, присвяченої проблематиці діяльності НУО різного рівня, фундаментальні вітчизняні дослідження практично є відсутніми. У даний період видано значний обсяг наукових праць, в яких аналізуються окремі аспекти досліджуваної проблематики – сутність, історія становлення та розвитку громадянського суспільства та його структурно-складових і інституціональних елементів, соціальні та культурні аспекти їх формування, зв'язок з становленням демократії тощо. Серед них слід відзначити роботи вітчизняних авторів: М. Баймуратова, В. Баркова, В. Безродної, В. Горбатенка, Г. Зеленько, В. Кампа, С. Кириченка, О. Куценко, М. Михальченка, М. Осушного, Т. Розової, С. Рябова, М. Рябчука, В. Полохала, М. Ходаківського, Р. Чернорога, Г. Щедрової та ін.

Серед іноземних авторів, які пишуть з даної проблематики можна назвати У. Аллемані, У. Бека, О. Д. Богатурова, Е. Гідденса, О. Неклессу, С. П. Перегудова, Ю. С. Пивоварова, Д. Н. Розенау, І. С. Семененко, А. Токвіля, М. А. Чешкова, Ф. Шміттєра та ін.

Але, незважаючи на безліч думок і доктринальних підходів до дослідження інститутів громадянського суспільства, світова теорія якого вже в цілому сформувалася – завдяки чому створено загальне уявлення про цей багатооб'єктний та багаторівневий суспільний феномен, встановлено основні його критеріальні ознаки та онтологічний зміст, розкрито особливості, які перетворюють інститут громадянського суспільства в одне з основних загальнолюдських надбань – на жаль, питання інституціоналізації та конституювання НУО, визначення їх правового статусу в державі та в межах громадянського суспільства, а також основні функціонально-статутарні питання їх існування та функціонування, зокрема, питання детермінації і взаємовпливу громадянського суспільства на НУО, телеологічної обумовленості в діяльності НУО, ще не знайшли достатнього відображення в науковій літературі, особливо в аспекті становлення і взаємодії НУО і держави та її публічно-владних інститутів.

Тому, *метою* даної статті, є аналіз феномену НУО як інституту громадянського суспільства, та дослідження ролі та значення НУО в глобалізованому світі на рівні держав та міжнародного співтовариства.

Викладення основного матеріалу. Перед початком дослідження феномену НУО треба дати дефінітивну характеристику громадянського суспільства, що є тим середовищем, в якому НУО виникають, функціонують, розвиваються, та вступають у відносини з іншими суб'єктами.

Слід зазначити, що виникнення громадянського суспільства у історичній ретроспективі пов'язується з появою громадянина як самостійного, індивідуального члена суспільства, який усвідомлює себе таким, наділений певним комплексом невідчужуваних прав і свобод і відповідає перед суспільством за всі свої дії.

У Стародавній Елладі Платон і Аристотель, ототожнюючи суспільство з державою, водночас розглядали питання взаємовідносин людини і влади в контексті аналізу різних форм державного правління [2].

У Середньовічній Італії Н. Макіавеллі першим запропонував покласти в основу здійснюваного будь-якою державою політичного курсу інтереси людини, зробити державну політику людиною центричною, а також ввів в обіг поняття держави в її сучасному розумінні. Вбачаючи різницю між громадянським та політичним, Н. Макіавеллі у праці «Міркування з приводу першої декади Тита Лівія» [3] фактично вперше наголосив на антагоністичних тенденціях між державою та її громадянами, стверджуючи, що держава постійно прагне підірвати будь-яку діяльність суспільства, щоб самій піднятися над ним, і цим відділив від держави те явище, яке згодом дістало назву «громадянського суспільства».

Саме поняття «громадянське суспільство» з'явилося лише у XVIII ст., зокрема у працях Г. Гроція, Т. Гоббса, Дж. Локка. Причому, слід мати на увазі, що в різні часи у це поняття вкладався неоднаковий зміст.

Так, англійський філософ XVII ст. Т. Гоббс, концептуального оформив ідею громадянського суспільства, одним із перших почав протиставляти природне й суспільно-політичне в людині. Він вважав, що природне в людині є некерованим і тому неполітичним, тоді як суспільне підпорядковується законам суспільства, а політичне – владі, державі. Природному суспільству (*societas naturalis*) було протиставлене громадянське суспільство (*societas civilis*) як сукупність членів суспільства, співгромадян, підпорядкованих владі держави. За Т. Гоббсом, громадянське суспільство – це одержавлене суспільство, яке є результатом переходу від природного до суспільно-політичного стану. Держава творить громадянське суспільство, встановлюючи порядок, цивілізуючи його членів [4].

Англійський філософ XVIII ст. Дж. Локк, підтримав і розвинув ідею Т. Гоббса про одержавлене суспільство як суспільство громадянське. Він писав: «Ті, хто об'єднані в одне ціле і мають спільний встановлений закон і судову установу, куди можна звертатися і яка наділена владою вирішувати спори між ними й карати злочинців, ті перебувають у громадянському суспільстві...» [5].

Німецький філософ Г. В. Ф. Гегель, на відміну від своїх попередників, котрі не розмежовували суспільство й державу, розглядав їх як окремі утворення. На його думку, громадянське суспільство існує не всередині держави, а поряд з нею. У Гегеля громадянське суспільство є сферою матеріальних умов життя, в якій індивіди пов'язані інтересами. Визначаючи громадянське суспільство, Гегель дає таке його визначення: «Громадянське суспільство – це система інститутів і відносин, яка знаходиться між сім'єю і державою, це сфера задоволення потреб індивіда, яка ґрунтується на праці і власності, і містить у собі протиріччя багатства і злиденності» [6]. Такий доктринальний підхід дає нам розуміння, по-перше, просторової дії громадянського суспільства – воно діє у просторі між сім'єю і державою; по-друге, він визначає структуру такого суспільства, його архітектуру – система інститутів і відносин; по-третє, він визначає телеологічну доміную (систему цілей) громадянського суспільства та сферу її дії – сфера задоволення потреб індивіда; по-четверте, виникає уявлення про базис громадянського суспільства – воно ґрунтується на праці і власності; по-п'яте, визначається основна дихотомія такого суспільства – протиріччя багатства і злиденності.

Основоположник наукового комунізму К. Маркс також вважав, що громадянське суспільство існує поза державою як політичним інститутом, розглядав це суспільство як сукупність сімей, суспільних станів і класів, відносин власності й розподілу, взагалі всіх форм і способів позадержавного існування та функціонування суспільства. Однак, на відміну від Гегеля, К. Маркс виходив з ідеї вторинності держави стосовно громадянського суспільства [7].

Резюмуючи доктринальні позиції щодо визначення громадянського суспільства, можна зробити висновок, що має стратегічне та методологічне значення. Громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів та відносин. Громадянське суспільство – це все те в суспільстві, що не є державою та державним.

Сучасні представники філософської, політичної і правової доктрини виокремлюють більш глибокі критеріальні характеристики громадянського суспільства, що відповідають сучасному стану розвитку держави і суспільства. Так, вітчизняний дослідник М. С. Гурицька вважає, що громадянське суспільство – це теоретична категорія для аналізу й пояснення явищ реальної дійсності і свідчить, що громадянське суспільство – агреговане поняття, котре позначає специфічну сутність суспільних комунікацій, соціальних зв'язків, інститутів і цінностей. Головними суб'єктами такого суспільства є: громадянин зі своїми громадянськими правами і громадські (неполітичні й недержавні) організації – асоціації, об'єднання, рухи і громадські інститути [8].

На думку американського політолога Дж. Александера, громадянське (цивільне) суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [9]. Аксиологічна цінність цього доктринального підходу міститься в переліку основних засад – принципів, на базі яких виникає і функціонує громадянське суспільство. Даний автор не тільки виділяє вказані принципи – самоорганізації і самоврядування, але й визначає організаційні форми діяльності людей, що діють в межах такого суспільства – вільні індивіди діють на основі добровільно сформованих асоціацій, тобто люди є вільними у виборі своїх інтересів та реалізують їх через відповідні асоціації, що створюються на їх основі. Цінним є й визначення взаємодії громадянського суспільства з державою – сфера такого суспільства захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави, тобто сама держава за допомогою законів обмежує свої можливості щодо втручання в діяльність громадянського суспільства. Акцентує увагу на себе й ідеологічна «наповненість» сфери діяльності такого суспільства – громадянські цінності, які фактично виникають на основі визначення, усвідомлення і реалізації індивідуальних, групових, колективних інтересів та є суттєвими і важливими для людей та їх об'єднань.

Рефлексією на вказані інтереси характеризується дефініція громадянського суспільства, яку пропонує соціолог О. Резнік. Цей дослідник вважає, що громадянське суспільство – це сукупність суб'єктів (особа, сім'я, громадські об'єднання та політичні партії, трудові колективи тощо), які не входять у структуру держави і вступають у різноманітні суспільні відносини, в тому числі і з державою, але існують як відносно незалежні суб'єкти для задоволення своїх потреб та інтересів [10]. Такий підхід визначає суб'єктний (інституційний) склад громадянського суспільства, акцентує увагу на системі його відносин з державою, але все ж зазначає, що в рамках громадянського суспільства функціонують поза державні інституції в якості незалежних суб'єктів для задоволення своїх потреб та інтересів.

Глибокий методологічний потенціал до визначення громадянського суспільства міститься й у підходах вітчизняного дослідника М. Дейчаківського. Цей дослідник вважає, що громадянське суспільство – це середовище стабільного функціонування людини у всіх її проявах, яке ґрунтується на відчутті свободи дій, це цілісна суспільна система, організований загал. Основним показником дієвості громадянського суспільства є гарантоване ним забезпечення прав і свобод людини, які визнані як загальнолюдська цінність [11]. Разом з тим, характеризуючи характерні ознаки громадянського суспільства, він акцентує увагу на тому, що це суспільство, в якому існує достатня «критична» маса будь яких незалежних організацій. До їх числа можна віднести такі, що створені для поліпшення матеріального добробуту їхніх членів, тобто, організації метою яких є отримання прибутку, та такі, що належать до так званого «третього сектора», неурядові організації (далі: НУО), які доповнюючи державний та діловий сектори, гармонізують суспільство. Саме НУО, сприяючи виявленню та реалізації громадянських потреб, стимулюють появу соціальних ініціатив, з метою досягнення спільно-корисних цілей, не маючи за мету отримання власної вигоди [12]. Таким чином, розкривається основна телеологічна домінанта НУО, що діють в правовільному просторі суспільства, за межами державного впливу та відображають різноманітні інтереси членів суспільства, які, хоча й не співпадають з державними інтересами, але й не є ним антагоністичними.

Звідсіля можна визначити ознаки громадянського суспільства, до яких слід віднести такі: відокремлена від держави структура суспільства, яка характеризується різноманітними асоціаціями, добровільними об'єднаннями людей (архітектонічний критерій – Авт.); сфера вільної реалізації безпосередніх і різноманітних інтересів людей (критерій сфери інтересів – Авт.); відносини вільного обміну продуктами діяльності між незалежними власниками (критерій сферу обміну продуктами – Авт.); форма безпосереднього спілкування людей (комунікаційний критерій – Авт.); плюралізм ідей, соціальних цінностей (плюралістичний критерій – Авт.); політична система, де держава є похідною від громадянського суспільства та процесів, що відбуваються у ньому (субординаційний критерій – Авт.); сфера реального приватного життя та безпосереднього спілкування людей на відміну від держави як умовного формального життя (критерій приватності життя – Авт.); пріоритет громадянських прав порівняно з державними законами (критерій пріоритету громадянських прав – Авт.); свобода особистості (критерій індивідуальної свободи особистості – Авт.); усвідомлення особою інтересу суспільства, держави як свого власного інтересу (критерій збалансованості інтересів – Авт.).

Вказані пріоритети особистості, її інтересів, асоціації особистостей, колективних інтересів такої асоціації – тобто, об'єднання індивідуальних та колективних інтересів у досягненні відповідних телеологічних домінант поза державно-правового впливу, є найважливішою ознакою не тільки громадянського суспільства, а й його інституцій, до яких належать й НУО.

Біла книга Європейського врядування [13] дає таке визначення громадянського суспільства: «воно об'єднує переважно організації самоутворені або утворені під якимось керівництвом, організації неурядові, професійні асоціації, харитативні (релігійні організації, що надають практичну допомогу – Авт.), ініціативні, організації, які заохочують до соціально активного життя на рівні району і міста, часом з внеском місцевої церкви і її громади». Тобто, визначаючи видові характеристики НУО, це джерело наголошує на їх багатогранності, але вказує на особливу роль місцевої ініціативи у їх створенні та функціонуванні.

У цьому джерелі також наводяться приклади інституцій громадянського суспільства: недержавна організація (англ. NGO); приватна добровільна

організація (англ. PVO); народна організація; громада; посередницька організація волонтерів та позабюджетні; громадська фундація; клуби місцевої громади; профспілка; об'єднання громадян за культурною, статевою і релігійною ознаками; харитативна організація; соціальні або спортивні клуби; кооператив; природоохоронна організація; професійна асоціація; академія; приватний бізнес; правничі інституції; організації споживачів; засоби масової інформації; добровільна дружина; релігійні організації; клуби за інтересами.

Разом з тим, слід зазначити, що наведений перелік інститутів громадянського суспільства не є усталеним, бо відносно цього виникає багато дискусій. Наприклад, Неера Чандок, науковець з Індії, вважає, що лише критично налаштовані до уряду НУО можуть вважатися інституціями громадянського суспільства. Але в суспільствах, які розвиваються, нових демократіях, будь-яка організація, що може позитивно для суспільства впливати на уряд може розглядатися, як складова громадянського суспільства, що зароджується [14]. Таким чином, вказаний науковець додає до характеристики НУО декілька нових характерних властивостей: а) вони завжди повинні знаходитися в позитивній опозиції до національного уряду; б) їх створення є ознакою громадянського суспільства, що зароджується; в) їх створення є ознакою демократичного устрою держави.

Не дивлячись на те, що феномен громадянського суспільства залишився поза уваги конституційного законодавця та не є вживаним та врегульованим у Конституції України 1996 року, питання правового статусу його інститутів все ж залишається в фокусі уваги органів законодавчої та виконавчої влади.

Станом на березень 2014 року законодавство України передбачає можливість створення 21 виду непідприємницьких товариств: Громадська організація; Спілка об'єднань громадян; Релігійна організація; Профспілка; Об'єднання профспілок; Творча спілка (інша професійна організація); Благодійна організація; Організація роботодавців; Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку; Орган самоорганізації населення; Кредитна спілка; Споживче товариство; Спілка споживчих товариств; Обслуговуючий кооператив; Споживчий кооператив; Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив; Асоціація (об'єднання підприємств (юридичних осіб).

Необхідно вказати, що, по-перше, виходячи з особливої суспільної значущості багатьох з вказаних непідприємницьких товариств, національний законодавець врегулював їх правовий статус на рівні Закону. По-друге, у вітчизняному науковому та суспільно-політичному дискурсі, а також на рівні законопроектної діяльності, що виступає першою стадією законотворчості, зазвичай, вживаються як синоніми наступні поняття: «неурядова організація» (НУО), «громадська організація» (ГО), «неприбуткова організація» (НПО), «недержавна організація» (НДО), «організація «третього сектору» – що викликає відповідні труднощі у термінологічному забезпеченні та супроводженні профільних законодавчих та інших нормативно-правових актів підзаконного характеру, а також потребує відповідної уніфікації.

Наприклад, чинний Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року дає юридичне визначення поняття «громадська організація». Воно виходить з того, що громадські організації є однією із різновидностей (як і політичні партії) об'єднань громадян. Ст. 1 вказаного закону стверджує, що об'єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Відповідно, Ст. 3 вказаного закону визначає громадську організацію як «об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів» [15]. Тобто усередині одного законодавчого

акту має місце різне тлумачення одного й того ж поняття.

Інститути громадянського суспільства знайшли закріплення свого правового статусу на рівні державної виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [16], що затверджує порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, у п. 7 цього порядку містить положення про те, що громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідповідальні товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України (далі – інститути громадянського суспільства), можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді (громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації – Авт.) або безпосередньо органу виконавчої влади.

Систематичне тлумачення цього положення дає змогу стверджувати, що: по-перше, вказані форми громадських об'єднань і організацій вважаються інститутами громадянського суспільства; по-друге, перелік цих організацій є завершеним і не підлягає розширювальному тлумаченню; по-третє, наведений перелік носить дискримінаційний характер, бо: а) не включає такий важливий інститут громадянського суспільства, як, наприклад, місцеве самоврядування; б) фактично нівелює можливість громадянського суспільства формувати нові інститути, бо пов'язує їх з обов'язковою легалізацією в законодавстві України.

Разом з тим, систематичний аналіз наведених у Постанові, що аналізується, інститутів громадянського суспільства свідчить про те, що вони мають різний правовий статус та володіють різним обсягом правосуб'єктності в національному праві, що також дискримінує їх в якості суб'єктів національного права та ставить в неоднакове положення у сфері відносин з державою та її інституціями, що актуалізує проблематику зрівнювання їх правового статусу шляхом розробки єдиного законодавчого акту. Так, наприклад:

- *громадські організації* – об'єднання громадян, створених ними для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів (створюються такі організації відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»);

- *професійні спілки* – добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності, навчання (створюються такі організації відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»);

- *творчі спілки* – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство (створюються такі організації відповідно до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»);

- *організації роботодавців* – громадська неприбуткова організація, яка об'єднує роботодавців (власників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності або уповноважені ними органи чи фізичні особи, які відповідно до законодавства використовують найману працю) на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту їх прав та інтересів (створюються такі організації відповідно до Закону України «Про організації роботодавців»);

- *благодійні організації* – недержавні організації, головною метою діяльності яких є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб (створюються такі організації відповідно до Закону України «Про благодійництво та благодійні організації»);

- *релігійні організації* – релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Утворюються такі організації відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями);

- *недержавні засоби масової інформації (далі: ЗМІ)* – будь-які недержавні засоби масової інформації (друковані, аудіовізуальні, телерадіомовні компанії, інформаційні агентства тощо), серед засновників або співзасновників яких відсутній будь-який орган виконавчої влади. Видання таких ЗМІ не має здійснюватися на базі або за участю державної власності та відповідного фінансування з Державного бюджету України чи бюджету Автономної Республіки Крим. Статутом (програмними цілями) редакції таких ЗМІ не повинно передбачатися, зокрема, інформування громадян про діяльність органів внутрішніх справ. Треба зазначити, що це не стосується комунальних ЗМІ, тобто тих, які створюються та видання яких фінансується органами місцевого самоврядування;

- *інші непідприємницькі товариства і установи*. Відповідно до статті 85 Цивільного кодексу України [17] такими є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Наприклад, до таких можна віднести споживчі кооперативи, органи самоорганізації населення тощо.

Перелік типів інститутів громадянського суспільства як непідприємницьких товариств може бути доповненим іншими суб'єктами. Так, наприклад, інститути громадянського суспільства можуть бути зареєстровані також у формі установи. Відповідно до ст. 83 Цивільного кодексу України установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна.

На сьогодні українське законодавство визначає існування чотирьох форм установ, а саме: державних, комунальних, приватних установ та установ об'єднань громадян, релігійних організацій та профспілок. З них до інститутів громадянського суспільства ми можемо віднести установи приватного права, тобто приватні установи та установи, утворені іншими організаціями громадянського суспільства, які можуть одержати також коди ознаки неприбутковості – 0006 і 0011.

Слід зазначити, що НУО мають широке розповсюдження в інших сучасних державах – «Non-governmental organization», «неурядові організації» саме таку назву у сучасній західній літературі носять громадські об'єднання, які не переслідують політичної мети у своїй діяльності. Цей термін був введений в обіг в 1945 році Статутом ООН, надалі був закріплений в цілому ряді міжнародних документів і прийнятий внутрішнім законодавством багатьох держав. Визначення «неурядової організації» – фіксує і відображає головну особливість їх покликання: відображати інтереси і сподівання громадськості, а не позиції урядів.

У ст. 71 Статуту ООН зафіксовано, що Економічна і Соціальна Рада ООН (далі: ЕКОСОР) має повноваження проводити належні заходи для консультації з неурядовими організаціями, зацікавленими в питаннях, що входять до її компетенції. Такі заходи можуть бути домовлено з міжнародними організаціями, а в разі потреби, з

національними організаціями після консультації із зацікавленим Членом Організації [18].

Вказане положення дає змогу зробити декілька висновків системного характеру, що торкаються міжнародно-правового статусу НУО:

а) правовий статус НУО був спочатку закріплений на міжнародному рівні, а потім вже на національному (внутрішньодержавному) рівні;

б) НУО володіють відповідною міжнародною правосуб'єктністю, бо є учасниками правовідносин з одним з основних органів міжнародної спільноти – ЕКОСОР ООН (резолюція 1296 «Заходи з консультацій з неурядовими організаціями», що прийнята 23 травня 1968 року на 44-й сесії ЕКОСОР [19]);

в) ЕКОСОР ООН влаштовує систему відносин (консультацій) як з міжнародними НУО, так й з національними НУО – закріплення такої позиції ще у 1945 році свідчить про велике значення, що надає ООН діяльності та функціонуванню НУО різного рівня;

г) основою для побудови таких відносин у вигляді системи міжнародних консультацій ЕКОСОР і НУО є компетенційна відповідність останніх питанням, що входять до компетенції ЕКОСОР та інтерес до вирішення таких питань;

г') фактично держави-члени ООН несуть відповідальність за створення на своїх теренах відповідних умов для виникнення НУО та створення міжнародних НУО в межах міжнародного співтовариства;

д) останнє може оцінюватись як виникнення відповідних міжнародно-правових зобов'язань держав щодо інституціоналізації та функціонування НУО.

За визначенням Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі (жовтень 2007 р.) [20], термін «неурядові організації» включає в себе добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для реалізації некомерційних завдань їхніх засновників або членів. До них не належать політичні партії». В Рекомендаціях зафіксовано телеологічні домінанти НУО, зокрема, наголошується на їх важливому внеску до гранично різноманітних форм діяльності, починаючи з того, щоб служити засобом комунікації між різними сегментами суспільства і властями, до сприяння внесенню змін до законодавства та державну політику, надання допомоги тим, хто в ній потребує, розробки технічних і професійних стандартів, моніторингу дотримання існуючих зобов'язань відповідно до національного та міжнародного законодавства і надання можливостей для особистої самореалізації і для переслідування, просування та захисту спільних з іншими інтересів.

Крім того, Рада Європи вважає, що існування багатьох НУО є проявом права їх членів на свободу асоціацій у відповідності зі Статтею № 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [21] та дотримання приймаючими їх країнами принципів демократичного плюралізму.

Слід зазначити, що визнаючи, що міжнародні неурядові організації виконують свою роботу в інтересах міжнародної спільноти, в особливості у науковій, культурній, благодійній, філантропічній, освітній галузях та в області охорони здоров'я, і вносять вклад в реалізацію цілей та принципів, викладених у Статуті Організації Об'єднаних Націй і Статуті Ради Європи [22], а також прагнучи до утвердження в рамках загальних взаємин правил, що встановлюють умови визнання права на створення юридичної особи для таких організацій, з метою сприяння їх діяльності на європейському рівні, Рада Європи 24 квітня 1986 року прийняла Європейську конвенцію про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій [23]. Ї хоча на цей час дана Конвенція не набула юридичної сили (станом на 1 січня 2014 року її ратифікувало всього 11 держав-членів РС з 47), виходячи з того, що на сьогодні в світі діють понад 4 000 міжнародних неурядових організацій, її фактична

наявність та майбутня дія, суттєво вплине на діяльність цього сектору суб'єктів (акторів) міжнародних відносин.

У доктринальному аспекті багато авторів відносять громадські об'єднання (зазначаючи в них ще недержавну і некомерційну ознаки) до поняття «третій сектор». «Третій сектор» – це особливий суспільний інститут, що утворюється сукупністю недержавних некомерційних організацій, які своєю діяльністю забезпечують якусь частину соціального відтворення. «Третій сектор» – сьогодні, мабуть, найбільш поширене збірне назва для численних і надзвичайно різноманітних некомерційних організацій і груп, що не ставлять своєю задачею одержання прибутку. Цим найменуванням, запозиченим із західної термінології, підкреслюється його відмінність від «першого сектора» – публічної влади та політичних партій, що борються за владу, і «другого сектора» – підприємств і фірм, створюваних для отримання прибутку.

Історія третього сектору в західних країнах йде далеко в минуле. Потужний новий напрям розвитку неурядового сектора в Європі та Америці було задано наприкінці шістдесятих - початку сімдесятих років XX століття і ознаменувало собою затвердження нових демократичних принципів і перетворень у суспільному устрої. У Радянському Союзі також існував громадський сектор, був певний досвід та історія розвитку громадських організацій. До них відносились профспілки, комуністичний союз молоді (комсомол), творчі спілки письменників, композиторів, громадські дружини з охорони природи і з охорони правопорядку, товариства тверезості, суспільство юних пожежників, палаци піонерів, самодіяльні художні колективи, тощо. Традиційно країною з найбільш розвиненим недержавним некомерційним сектором вважається США. На початку XXI століття там налічувалося більше 2 млн. неприбуткових організацій. Значного розвитку третій сектор досяг у Великій Британії. За офіційними даними, до половини дорослого населення країни в тій чи іншій формі беруть участь в організованій добровольчій роботі [24]. Підвищення ролі добровольчого сектора багато дослідників пояснюють двома причинами: скороченням державних соціальних витрат і, відповідно, державної допомоги нужденним; а також, ростом суспільних очікувань і активності громадян.

Як згадувалося вище, громадські об'єднання називаються «неурядовими організаціями». Науковий порівняльно-правовий аналіз міжнародних документів профільного характеру дає достатні підстави для виділення наступних сутнісних елементів поняття та юридичного статусу громадських об'єднань, що дозволять відрізнити громадське об'єднання від будь-якого іншого через ознаки/характеристики, властиві даному інституту громадянського суспільства:

- правосуб'єктність громадських об'єднань базується на міжнародновизнаній правосуб'єктності кожної людини і праві кожного індивіда на свободу асоціації;
- добровільність (ніхто не може бути примушений до участі в об'єднанні чи перебування в ньому);
- автономність від держави, тобто недержавний («неурядовий») характер;
- законність організації та діяльності;
- некомерційна мета (відсутність мети одержання прибутку), тобто витяг прибутку не визнається в якості мети існування організації, а в разі отримання такого – він повинен бути спрямований виключно на досягнення цілей організації;
- можливість обмеження права на асоціацію в окремих випадках у порядку, встановленому національним законодавством.

Сюди також можна віднести деякі інші характеристики, що додатково формують та вдосконалюють юридичний статус міжнародних неурядових організацій:

- певний порядок утворення та функціонування НУО;
- наявність Статуту або Положення, що свідчить про юридичну оформленість того

чи іншого об'єднання;

- діяльність у певній сфері суспільного життя і відповідно до встановлених принципів;
- наявність органів, що відають їх внутрішніми і зовнішніми справами;
- наявність організаційного статусу, тобто здатність володіти певною структурою і постійністю;
- самоврядність;
- суспільна корисність, тобто досягнення суспільних цілей та сприяння суспільному благу;
- спільність інтересів;
- горизонтальність, рухливість зв'язків, рівноправні відносини.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що громадські об'єднання – це повноцінні суб'єкти права, однак в процесі їх інституціоналізації та функціонування виникають особливості їх правового регулювання залежно від організаційно-правових форм і видів. Разом з тим, вони володіють спеціальною правоздатністю, тобто мають право здійснювати тільки ті види діяльності, які вказані в їх статуті. Дуже важливою уявляється адміністративна правосуб'єктність громадських об'єднань, правильне регулювання в них трудових відносин, уважне ведення справ як платника податків. Зміни в суспільно-політичному і економічному устрої багатьох держав зумовили бурхливий розвиток законодавства, що регулює діяльність громадських об'єднань і некомерційних організацій. При цьому слід зазначити, що кількість законів і підзаконних актів, що містять норми, що регулюють діяльність цих структур, обчислюється сотнями, а самі ці норми відносяться до різних галузей права, що актуалізує та об'єктивує проведення уніфікаційних та кодифікаційних робіт, починаючи від підготовки декількох «блокових» законів профільного характеру та закінчуючи розробкою єдиного системного законодавчого акту, що присвячений регулюванню правового статусу НУО національного рівня.

Висновки. Дослідження ролі та значення неурядових організацій у глобалізованому світі дає змогу зробити декілька наступних висновків:

- розвиток та становлення демократичної правової державності в Україні супроводжується актуалізацією та інтенсифікацією діяльності різних інститутів громадянського суспільства, важливою складовою ланкою якого і певним показником ступеня зрілості самого громадянського суспільства, виступають неурядові організації або організації третього сектору;

- НУО об'єднують в своїх лавах громадян України на різному рівні соціуму (локальний, регіональний, національний, міжнародний), вони забезпечують право громадян на об'єднання (ст. 36 Конституції України) та реалізацію своїх різних інтересів. Таке право у праксеологічному аспекті носить системний характер та дає можливість людям об'єднуватися задля вирішення тих питань, що на їх думку, є соціально важливими та можуть відповідним чином змінити сучасний стан справ на рівні соціуму та держави;

- гносеологічні підходи до виникнення НУО містяться в тому, що люди з соціально активною позицією, що об'єднуються у відповідні НУО, можуть змінити соціальні негаразди та девіації статутарно-функціональної властивості в діяльності відповідних органів влади та місцевого самоврядування, що створюються публічною владою для вирішення питань місцевого та національного, а також міжнародного розвитку;

- доктринальне та нормативне забезпечення діяльності національних та міжнародних НУО є недостатнім, з огляду на їх ініціюючу роль та інституційну діяльність, яка носить багато в чому переднормативний та перспективний характер та є

важливою з точки зору наступного «поповнення» нормативного масиву національного законодавства та розширення нормативного масиву міжнародного публічного права.

Список використаної літератури

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 31. – С. 140.
2. Див.: Платон. Государство // Платон. Сочинения : В 3-х т. – М., 1968. – Т. 3, ч. 1. – С. 357; Аристотель Политика. Афинская полития / Аристотель. – М. : Мысль, 1997. – С. 378 – 379. – Серия : «Из классического наследия».
3. Макіавеллі Н. Міркування з приводу першої декади Тита Лівія / Н. Макіавеллі. – Л., 2003. – 46 с.
4. Цит. за: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс // Гоббс Т. Сочинения : В 2-х т. / Т. Гоббс. – М.: Мысль, 1991. – Т. 2. – С. 39.
5. Локк Дж. Два трактата о государственном правлении» (1690 г.) / Дж. Локк. – М. : Наука, 1966. – С. 46.
6. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – С. 77.
7. Маркс К. Избранные произведения : В 3-х т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1986. – Т.1. – С. 4–76.
8. Гурицька М. С. Громадянське суспільство: теорія і практика / М. С. Гурицька. – Вісник Сев. ДТУ. Політологія : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 91. - С. 219 – 222.
9. Alexander J. Brinding Democracy Back In / J. Alexander // Intellectuals Beyond Academy / Ed. by Ch. Lemert. – Sage, 1990. – P. 168.
10. Резнік О. Особистість і громадянське суспільство: досвід теоретичного осмислення / О. Резнік // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 3. – С. 68-79.
11. Дейчаківський М. Громадянське суспільство і недержавні організації / М. Дейчаківський // Вітчизна. – 1999. – № 3-4. – С. 120-124.
12. Там само. – С. 122.
13. Европейське врядування [Електронний ресурс] : Біла книга. – Режим доступу: <http://uri.org.ua>
14. Там само.
15. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 34. – С. 504.
16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
17. Цивільний кодекс України 2003 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
18. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року. – ООН, 2010. – 26 с.
19. Arrangements for consultation with non-governmental organizations: ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968 [Electronic resource] Mode of access : <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html>
20. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Res (2007)14: Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308>
21. Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1959 року. – РЄ, 1990. – 36 с.
22. Статут Ради Європи 1949 року. – РЄ, 2010. – 16 с.

23.Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций. Страсбург, 24 апреля 1986 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_683

Стаття надійшла до редакції 30.08.2014 р.

V. M. Kursonis

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND THEIR ROLE IN THE GLOBALIZED WORLD

This article examines the role and importance of NGOs as an institution of civil society in a globalized world. We investigate the legal status of national and international NGOs. Served proposals for harmonization and codification of national legislation on NGOs.

It is shown that the development of a democratic and legal state in Ukraine is accompanied by intensification and updating of various institutions of civil society, an important component element of which a certain measure of maturity of civil society are the NGOs or organizations of the third sector.

It is claimed that NGOs are united in their ranks Ukraine citizens at different levels of society (local, regional, national, international), they provide the citizens' right of association (article. 36 of the Ukraine Constitution) and the realization of their various interests. This right of praxeological aspect is systemic and allows people to unite to address the issues that they believe are socially important and can appropriately change the current state of affairs at the level of society and the state.

Expands provisions that epistemological approaches to the emergence of NGOs found that people with active social position being integrated into relevant NGOs can change social problems and deviations statutarно and functional properties of the relevant authorities and local self-created public authorities to address issues of local and national as well as international development.

It is concluded that the doctrinal and normative support of national and international NGOs is insufficient, given their initiating role and institutional activity that is largely perednormatyvnyy and long-term nature and are important in terms of the following «replenishment» array of national regulatory legislation and regulatory expansion array of public international law.

Keywords: democratic state, civil society, civil society institute, NGOs, international NGOs, legal NGOs.

УДК 341.4(045)

В. Г. Пядышев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСКОРЕНЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОСТАВЕ ПЕРСОНАЛА ОПЕРАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

В статье рассматривается характер и динамика преступлений служащих операций ООН по поддержанию мира в отношении местного населения и беженцев, анализируются причины низкой эффективности борьбы с этими преступлениями, и делается вывод о целесообразности передачи юрисдикции рассмотрения этих преступлений Международному уголовному суду.

Ключевые слова: локальный вооруженный конфликт, операция по поддержанию мира, Совет Безопасности ООН, Департамент Операций по поддержанию мира, гражданская полиция ООН, преступления членов персонала ОПМ против местного населения и беженцев, Международный уголовный суд.

Постановка проблеми. По завершении «холодной войны» пристальное внимание обращает на себя стремительный рост числа и ожесточенности локальных вооруженных конфликтов, которые не только негативно влияют на сопредельные государства, потоками беженцев дестабилизируют обстановку в удаленных странах, но также угрожают миру в глобальном масштабе. Создание сети международных операций по поддержанию мира (далее: ОПМ) первое время стабилизировало ситуацию. Но дальнейший рост числа вооруженных конфликтов в 2008 году привел к истощению ресурсов ООН на развертывание новых ОПМ. В результате остро встал вопрос о сокращении сроков текущих ОПМ с целью сохранения ресурсов для развертывания новых. Важно, что завершать ту или иную ОПМ до достижения известных критериев уровня стабилизации ситуации недопустимо, ибо это приведет к возобновлению вооруженного конфликта с новой силой. Для ускоренного достижения указанных критериев необходима эффективная работа всех компонентов международной ОПМ, в частности, международной гражданской полиции. Успех работы последней зависит от важнейшего субъективного фактора – доверительного взаимодействия с ней местного населения. Однако, доверие населения к международной полиции драматически подрывается недостойным отношением к нему международного персонала ОПМ. Это находит свое выражение в правонарушениях и преступлениях, совершаемых этим персоналом по отношению к населению территории проведения ОПМ, искоренение которых не допускает отлагательства. Актуальность проблемы подтверждается, в частности, огромным числом акций, проводимых ООН, и перечнем соответствующих документов, приведенных, например, в Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN and Related Personnel. Tools Repository: Response Systems [1].

Анализ последних исследований и публикаций. За последние полтора десятилетия в Украине и России рядом авторов завершены диссертационные исследования по релевантным направлениям:

- применение международного права в разрешении вооруженных конфликтов – О. Є. Болгов (1999), С. А. Егоров (1999), О. О. Хохлышева (2000), Кебеде Гобена Геллан (2001), Ю. В. Земсков (2003);

- развитие, эволюция и перспективы деятельности международных организаций по сохранению мира – О. О. Хохлышева (2003), А. А. Делинский (2003), В. С. Ржевская (2003), С. С. Новиков (2003), Ю. В. Запарий (2004), С. Н. Снегина (2006), И. М. Крупянко (2008), Е. В. Годованик (2011);

- защита прав человека и международное гуманитарное право – Мохаммад Абдель Карим Мусса Аль-Нсур (2002), Н. В. Плахотнюк (2002), А. А. Маевская (2002), Л. В. Пастухова (2003), Ю. В. Климчук (2003), В. И. Дяченко (2003), В. Х. Ярмаки (2003), П. Г. Зверев (2005), С. В. Бухмин (2005), Л. Н. Тарасова (2007);

- обеспечение подготовки и участия персонала национальных правоохранительных органов в международных ОПМ – А. А. Теличкин (2004) [2], А. А. Гридчин (2009) [3], В. А. Заросило (2009) [4].

Изучая перечисленные проблемы, авторы, тем не менее, обошли своим вниманием такой важный международно-правовой феномен, как преступность среди международного персонала ОПМ в отношении местного населения и её негативное влияние на результативность ОПМ в целом и международной гражданской полиции в частности.

Целью настоящей работы является исследование причин низкой эффективности борьбы с преступностью в международном составе ОПМ, а также разработка международно-правовых решений организационного и нормативного характера по её искоренению.

Изложение основного материала. 1. Уголовные преступления международного персонала ОПМ в отношении местного населения и беженцев, как фактор, снижающий эффективность ОПМ.

В настоящее время нет достоверных данных, когда именно в составе персонала международных ОПМ начали совершаться первые преступления против мирного населения и беженцев в зоне вооружённых конфликтов. Тем не менее, представляется возможным привести в хронологическом порядке выборочные данные о преступных деяниях представителей персонала ОПМ за последние 20 лет.

1992-1993 годы. Бельгийские солдаты жарят на огне живого сомалийца... Канадские солдаты связывают, пытаются и убивают сомалийских подростков... В Хорватии 200 вооружённых датских солдат не вмешались, когда у них на глазах были казнены 9 инвалидов-сербов... [5].

С 1995 года в Боснии и Герцеговине «90% подпольных борделей (в которых содержались женщины-рабыни) ассоциируется с присутствием здесь персонала ОПМ» [6].

2004 год. В ДР Конго имеют место сексуальная эксплуатация и надругательства со стороны представителей ОПМ из контингентов Марокко, Пакистана, Непала, Уругвая, Туниса и Южной Африки [7].

2005 год. ООН осуществила 340 расследований по материалам о сексуальных надругательствах и изнасилованиях, совершенных 217 солдатами ООН и 123 гражданскими работниками ОПМ на Гаити, в ДР Конго и в Косово [8]. На Гаити персоналом ОПМ убито 23 человека, среди них – дети. Еще 27 ранены (большинство – молодые женщины) .

2006 год. В Конго сексуальным надругательствам подверглись 13-летние девочки.

2007 год. Имеется информация о надругательствах над детьми в южном Судане, Бурунди, Либерии, Кот-Д'Ивуаре. Более 100 солдат репатриированы из Конго в Шри-Ланку по обвинению в сексуальных надругательствах над несовершеннолетними девочками [5]. В Конго миротворцы из Индии и Пакистана на уровне боевых подразделений вовлечены в нелегальную торговлю оружием в обмен на золото, слоновую кость и наркотики [9].

2007-2009 годы. Раскрыто 450 случаев «недостойного поведения» миротворцев.

2010 год. В Конго «возрастает превалирование изнасилований и сексуального рабства» с вовлечением солдат ООН [10].

2011 год. За сексуальные преступления против местного населения из Кот-Д'Ивуара в Бенин репатриированы 16 миротворцев [11]. В Судане египетские миротворцы обвиняются в изнасиловании, по крайней мере, 6 женщин, а также в том, что вооружённым силам Судана они передали группу местных жителей, которые тут же были убиты [12].

В целом о преступлениях, совершаемых представителями разных звеньев ОПМ, вопреки их задачам и клятвам, свидетельствуют десятки неправительственных организаций в сотнях (если не тысячах) публикаций.

Преступления международного персонала ОПМ в отношении местного населения и беженцев драматически сказываются на эффективности конкретных ОПМ. Приглашая к себе ОПМ, народ в зоне вооружённого конфликта в лице своего правительства признаётся в неспособности подавить конфликт своими силами и возлагает надежды на помощь международного персонала. Предполагая плодотворную совместную работу с этим персоналом, местное население надеется, что персонал ОПМ – это отобранные по профессиональным и моральным качествам, обученные и самоотверженные сотрудники, лишённые расовых, национальных, гендерных предрассудков и порочных склонностей. В этих условиях, даже одиночные (не говоря

уже о массовых) случаи преступлений персонала ОПМ против местного населения, приводят к подрыву веры населения в целесообразность ОПМ. При этом местные жители явно или неявно отказываются от взаимодействия с персоналом ОПМ. Они срывают процесс разоружения, полагаясь лишь на собственные силы в тлеющем в зоне вооруженном конфликте, перестают предоставлять персоналу ОПМ доступную им информацию об оперативной обстановке в зоне конфликта. Более того, они начинают демонстрировать враждебное отношение к отдельным представителям персонала ОПМ (минирование и взрывы автомашин в Косово), а также в целом к персоналу ОПМ (демонстрации против ОПМ в Гаити, частые случаи автоматного обстрела персонала в Конго). И всё это – в и без того непростых условиях, когда персонал ОПМ стремится мирным путём разрешить противоречия между вооруженными конфликтующими сторонами.

В настоящее время мировая общественность широко информирована о таком феномене. Имеются тысячи публикаций. Не могла остаться в стороне и непосредственно ООН, без соответствующей резолюции Совета Безопасности которой, не начинается ни одна международная ОПМ. В связи с указанной проблемой, ООН подготовила массу документов, которые делятся на «Стандарты поведения» (5 бюллетеней ГС ООН), «Руководства и пособия» (15), «Информация для службы СМИ» (процессуальные нормативы), «Обучение и повышение осведомлённости» (16), «Резолюции и доклады ООН» (21), «Доклады неправительственных организаций, не принадлежащих ООН» (6), и т. д. [1].

Из перечисленных выше документов ООН представляется необходимым акцентировать особое внимание, с одной стороны – на важнейших документах, принятых в 2005 году, а именно: на так называемый Доклад Зейда «Всесторонняя стратегия по исключению будущих случаев сексуальной эксплуатации и надругательств в составе операций по поддержанию мира», подготовленный постоянным представителем Иордании при ООН принцем Зейд Раад Зейд Аль-Хуссейном по запросу Кофи Аннана (Генерального Секретаря ООН в то время) [13], и на Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН, посвященную одобрению этого доклада [14], а, с другой стороны – на документы, принятые и изданные структурами ООН спустя несколько лет, а именно: «Уголовная ответственность должностных лиц ООН и откомандированных экспертов» (2007 г.) [15], «Всеобъемлющая стратегия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и поддержки жертвам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала» (2008 г.) [16], а также на систему ежегодных рапортов Генерального Секретаря ООН «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и надругательств», которые публиковались ежегодно – вплоть до 2012 года [17, с. 23]. Уже факт разработки последних, свидетельствует о том, что внедрения в 2005 году указанной выше «Всеобъемлющей стратегии» оказалось недостаточным. Последнее, к сожалению, подтверждается соответствующими событиями, происходящими вплоть до наших дней.

2. Критическое осмысление существующих средств искоренения преступности среди международного персонала ОПМ в отношении местного населения и беженцев.

Представляется, что в структурном аспекте система указанных средств представляет собой совокупность взаимосвязанных компонент. Рассмотрим эффективность каждой из них, действующих и в настоящее время:

А) Система информирования персонала ОПМ о политике ООН, касательно допустимых и недопустимых отношений этого персонала с местным населением, а также о мерах наказания в случае нарушений. Указанным целям служит целая система мер, которые разрабатываются, рассматриваются и утверждаются резолюциями Совета

Безопасности ООН. Это, прежде всего, кодексы поведения персонала ОПМ и другие необходимые документы (см. п. 1), положения которых разъясняются персоналу во время так называемых вводных занятий. Эти занятия проводятся со всеми прибывшими в ОПМ сотрудниками. Кроме того, по данной теме проводятся семинары, конференции, в том числе и международные. К недостатку указанных мер, напрямую влияющих на их эффективность, можно отнести отсутствие фактического иллюстративного материала, информирующего о юридических последствиях, которые имели место для конкретных членов персонала ОПМ, совершивших преступления в отношении местного населения. Отсутствие фактического материала вызвано рядом причин, описанных ниже.

Б) Система иных профилактических мер против преступлений персонала ОПМ в отношении местного населения. К иным профилактическим мерам на территории ОПМ следует отнести разработку и поддержание актуальности списков заведений, которые подозреваются в содержании скрытой проституции. Будучи уличенным в посещении заведения, указанного в списке, представитель персонала ОПМ однозначно теряет контракт и подвергается репатриации. Сюда же относится информирование персонала о деятельности системы внутренних расследований в составе ОПМ.

В) Система расследования преступлений персонала ОПМ против местного населения и беженцев. Расследование указанных преступлений возлагается, в основном, на существующее в каждой ОПМ подразделение внутренних расследований, а также подразделение по борьбе с торговлей людьми и проституцией. Важно отметить, что система внутренних расследований ОПМ авторизована для осуществления расследований лишь по административным правонарушениям, но не по уголовным преступлениям [18]. Кроме того, широкой общественности известны многочисленные факты прекращения расследований внутри ОПМ по политическим соображениям, а также факты сокрытия их результатов. К тому же, дипломатическая неприкосновенность всего международного персонала ОПМ исключает возможность уголовных расследований в отношении указанной категории лиц со стороны местных правоохранительных органов [19]. Только Генеральный Секретарь ООН может снять указанную дипломатическую неприкосновенность с представителя персонала ОПМ при уличении его в уголовном преступлении. Причем, эта процедура более длительна, чем репатриация из зоны ОПМ. Следовательно, круг замыкается. Причем, даже в немногих имеющихся примерах попыток расследований, достаточно частыми являются запреты продолжения расследований по политическим соображениям [9]. Поэтому, обосновано представляется, что именно отсутствие независимой от ООН системы уголовных расследований касательно представителей международного состава персонала ОПМ приводит к тому, что на несколько сотен случаев дисциплинарной репатриации приходится лишь единицы дел, доведённых до суда.

Г) Юрисдикция и рассмотрение указанных преступлений в суде. При условии, что уголовное расследование в отношении представителя персонала ОПМ, несмотря на все описанные выше трудности, было всё же проведено, приоритет в получении соответствующего дела под свою юрисдикцию получает страна, в которой проводится ОПМ. Необходимо отметить, что такая страна практически не готова к этому, поскольку она по определению находится в состоянии крайней разрухи и характеризуется отсутствием эффективных ветвей власти, в том числе исполнительной и судебной, чем, фактически, и вызвано присутствие в ней ОПМ. ООН ратует за то, чтобы в этом случае судебным разбирательством занималась страна, направившая подозреваемого (подсудимого) в состав персонала ОПМ. Однако, чтобы страна получила право проводить судебное разбирательство, необходимо, чтобы с этого лица личным решением Генерального Секретаря ООН был снят упомянутый выше дипломатический иммунитет. Но, как отмечалось выше, осуществление этой

процедуры более продолжительно во времени, чем репатриация. Когда же подозреваемый оказывается на родине, руководство ОПМ о нём просто забывает. Так, например, в июне 2011 года в беседе с корреспондентом Inner City, глава Департамента операций ООН по поддержанию мира Ален Ле Рой заметил, что в Департаменте слишком заняты, чтобы расследовать случай изнасилования работниками ООН беженцев, искавших защиты в лагере ООН [12]. Страна же направившая своего недостойного представителя в состав ОПМ, использует эту «забывчивость» ООН, чтобы «не выносить сор из избы»: то есть, также стремиться замолчать дело. Осознав это, эксперты по правам человека и многие государства-члены ООН полагают, что указанную юрисдикцию не следует верить странам, предоставляющим контингенты для ОПМ [20]. Только в последнее время, когда мир бушует от негодования по поводу многочисленных преступлений, совершённых персоналом ОПМ против местного населения, и сотнями происходит дисциплинарная репатриация из ОПМ, до суда было доведено лишь несколько дел по преступлениям, совершённым в миссии ООН на Гаити. И так, в марте 2012 года состоялся суд над двумя миротворцами (из Пакистана) за совершённое в сентябре 2011 года изнасилование 14-летнего подростка. Судебный процесс осуществлялся пакистанским военным трибуналом на территории Гаити. Приговор трибунала – один год тюремного заключения на территории Пакистана [21]. Конечно же, можно поспорить о том, насколько этот приговор адекватен ситуации, когда лица, официально призванные защищать местное население от нарушения прав человека, сами же их цинично попирают. Во втором случае в сентябре 2011 года 5 уругвайских миротворцев были репатрированы за изнасилование 18-летнего молодого человека [22]. На родине приказом военного судьи они были взяты в предварительное заключение до решения их судьбы трибуналом [23]. Однако, как сообщила в январе 2012 года спикер ООН А. Лопез, подозреваемые были освобождены из заключения в связи с исчезновением потерпевшего. При этом поступила информация, что потерпевший всё время подвергался осмеянию и угрозам [24]. Такова эффективность рассмотрения тех, мягко говоря, немногих доведённых до суда дел о преступлениях представителей международного персонала ОПМ. И это – после громогласных заявлений на высшем уровне ООН сначала в 2005 году о «нулевой терпимости» к подобным преступлениям [25], а теперь (в 2012 году) уже о «нулевой безнаказанности» в отношении их [26].

Д) Система защиты свидетелей и потерпевших. В условиях ОПМ система защиты свидетелей и потерпевших является необходимым атрибутом судебного процесса. Автору пришлось неоднократно взаимодействовать с этой системой при нахождении в составе миссии ООН в Косово. Между тем, при передаче дела под юрисдикцию страны, направившей персонал в состав ОПМ, и при рассмотрении этого дела на территории ОПМ, защита потерпевших и свидетелей как-то нигде не упоминается! В довершении к приведённым выше примерам по Гаити, в Конго имеются многочисленные примеры запугивания лиц, проводивших (!) расследования в отношении представителей персонала ОПМ, а также воздействия взятками на свидетелей для обеспечения их отказа от изобличающих показаний [7, с. 82].

Правовая база. Напомним, что для рассмотрения уголовных дел по преступлениям, совершённым представителями международного персонала ОПМ, предусмотрено два варианта юрисдикции: 1) юрисдикция государства, которая пригласила к себе ОПМ, 2) юрисдикция государства, представитель контингента которой обвиняется в совершении преступления на территории этой ОПМ [15]. Принимая во внимание, что первый вариант в отношении преступлений, совершённых представителями международного персонала ОПМ практически не используется – в силу объективных обстоятельств, вызванных тотальной разрухой в стране и

дерегуляцій діяльності інститутів публічної влади, обратим внимание на проблемы практического использования второго варианта в контексте подходов к определению наказания:

1) нелогичным представляется допущение, в соответствии с которым представители персонала ОПМ, служащие под одним и тем же знаменем ООН, имеющие в составе ОПМ одинаковые права и обязанности, прошедшие одинаковую подготовку, одинаково информированные о том, что допустимо, и что запрещено в ОПМ, и при этом совершившие одно и то же преступление, получили бы разные наказания в силу различия правовой базы стран, предоставивших национальные контингенты;

2) представляется необходимым рефлексировать внимание на том, чтобы при вынесении приговора судом было учтено, что преступления, совершённые персоналом ОПМ против местного населения – это не просто преступления, а преступления, цинично попирающие права человека местного населения лицами, облечёнными особой властью для защиты этих самых прав [18, с. 808].

3. Международно-правовые предпосылки, необходимые для искоренения преступности в отношении местного населения и беженцев со стороны международного персонала ОПМ.

Как следует из п. 2, в настоящее время отсутствуют основания считать позитивным предыдущий опыт борьбы с указанными преступлениями. Основной причиной такого результата мировая общественность считает полную безнаказанность. Поэтому именно на искоренение безнаказанности преступлений международного персонала ОПМ в отношении местного населения и беженцев направлены представленные нами предложения.

При этом важнейшим вопросом, касательно преступлений персонала ОПМ против местного населения, является их *юрисдикция*. Установлено, что, несмотря на принятые нормативные положения, государство, в котором производится ОПМ, в силу тотальной разрухи, является неспособным воспользоваться своим преимущественным правом юрисдикции касательно указанных преступлений. Государства же, представители контингента которых совершили преступления, стремясь избежать огласки совершённых преступлений, всемерно уклоняются от использования своего права (и обязанности) юрисдикции. В редких же случаях, когда этого не избежать, выносятся минимальные приговоры, не адекватные совершённым преступлениям. Это подтверждает истинность древнейшей формулы юриспруденции: никто не может быть судьёй в собственном деле. Следовательно, необходим суд, который не зависел бы ни от организации, которая проводит ОПМ, ни от стран, предоставляющих контингенты для ОПМ. Такой суд имеется – это действующий в соответствии с Римским Статутом [27] Международный уголовный суд (далее: МУС), который по определению и предназначен для преследования за военные преступления и преступления против человечности [28]. Ряд представителей международно-правовой доктрины полагает, что именно под его юрисдикцию следует передать все дела по сексуальной эксплуатации и надругательствам персонала ОПМ в отношении местного населения [18]. Нам же представляется, что перечень преступлений, которые могут передаваться на его рассмотрение может быть расширен – сюда следует отнести ещё пытки и убийства местного населения (в частности, женщин и несовершеннолетних), а также коррупционные преступления: нелегальную поставку оружия враждующим сторонам в обмен на золото, алмазы, слоновую кость, наркотики и т. п., разворовывание фондов, а также вредные для деятельности ОПМ действия в сговоре с местными коррумпированными чиновниками и организованной преступностью.

Требует своего решения вопрос о *единой правовой базе*, которая однозначно

необходима для преследования персонала ОПМ за преступления против местного населения. Уже сегодня перед добровольным поступлением на службу в ОПМ все будущие члены персонала под личную роспись ознакамливаются с условиями несения службы и с требованиями, предъявляемыми к ее несению: они узнают, что необходимо, что разрешено, и что запрещено. Представляется, что к перечню таких положений для ознакомления следует в обязательном порядке добавить следующие: что ждёт каждого правонарушителя (независимо от гражданства или подданства), совершившего то или иное преступление в отношении местного населения. Кроме того, именно передача и только передача преступлений персонала ОПМ против местного населения под юрисдикцию МУС обеспечит возможность создания единой правовой базы касательно указанных преступлений во всех ОПМ.

Своего настоятельного решения требуют и *проблемы иммунитета*. Необходимо установить запрет национальным контингентам на репатриацию члена персонала ОПМ, обвиняемого в совершении преступления против местного населения, – на период, пока руководство ОПМ апеллирует к Генеральному Секретарю ООН о лишении дипломатической неприкосновенности указанного члена персонала. Если же такая репатриация всё же состоялась, необходимо для проведения дальнейших следственных или судебных действий потребовать от патримониального государства – его возвращения в зону ОПМ. И только в случае игнорирования руководством этого государства указанного требования, начинать предусмотренные соответствующим решением ГА ООН (необходимо в перспективе еще разработать и принять такую резолюцию – Авт.) санкции против этого государства: уменьшение квоты участия страны в текущей или иных ОПМ и т. п.

Представляется, что самым слабым звеном в расследовании преступлений персонала ОПМ против местного населения остаётся, на наш взгляд, сама *система расследования*. Службы внутренних расследований в составе ОПМ никогда не имели формального права проведения расследований по уголовным делам. Именно из-за отсутствия независимых систем уголовных расследований в ОПМ на тысячи преступлений приходится лишь сотни случаев дисциплинарной репатриации. И на этом фоне за последние годы лишь две небольшие группы обвиняемых предстали перед судом. Следовательно, создание таких систем расследования объективируется, актуализируется и представляется крайне необходимым. Думается, что они должны быть созданы в тесном взаимодействии с неправительственными организациями в регионе, с руководством местных общин, с МУС, наконец, с руководством самих ОПМ, но не должны находиться в подчинении последних.

Требуется своего совершенствования и *система защиты свидетелей и потерпевших* от преступлений персонала ОПМ против местного населения. Как показывает практика, формирование такой системы также необходимо. Представляется, что эта система должна носить автономный характер и функционировать отдельно от той системы, которая используется в составе ОПМ при расследовании преступлений, совершаемых резидентами зоны ОПМ.

Выводы. В 2005 году руководство ООН обратилось к персоналу своих ОПМ с требованием «нулевой терпимости к сексуальным преступлениям персонала ОПМ в отношении местного населения». Уже в 2012 году на фоне дисциплинарной репатриации сотен миротворцев требование меняется на, казалось бы, более жесткое: «нулевая безнаказанность»! Однако, обоснованно представляется, эти требования смогут начать реально воплощаться не ранее, чем будет обеспечена надёжная система расследования, а также неотвратимости и адекватности наказания. Обратим также внимание, что своих расследований ждут и другие преступления, совершаемые международным персоналом ОПМ против местного населения: убийства, пытки,

коррупция, – которые ничуть не меньше снижают эффективность ОПМ.

Список использованной литературы

1. Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN and Related Personnel. Tools Repository: Response Systems [Electronic source]/ PSEA Task Force in collaboration with the UN Web Services Section of the Department of Public Information. United Nations. New York 2010. – Access mode: http://www.un.org/en/pseataaskforce/tools_response.shtml
2. Телічкін О. О. Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади : дис.... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Олексій Олексійович Телічкін; Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків – 2004. – 428 с.
3. Гридчин А.А. Повышение готовности персонала миротворческих организаций к регулированию региональных конфликтов: автореф. дис. ... докт. социолог. наук : 22.00.08 [Электронный ресурс] / Александр Анатольевич Гридчин; Орловская региональная академия государственной службы. — Орел, 2009. — 43 с. — Режим доступа : <http://www.dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-sotsiologiya/a72.php>
4. Заросило В. О. Адміністративно-правове забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародній миротворчій діяльності : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Олексійович Заросило; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2009. – 40 с.
5. Gerstenfeld M. More Than 100 UN Soldiers From Sri Lanka Were Deported Under Charges Of Sexual Abuse Of Underage Girls: What About UN Crimes? [Electronic source] / M. Gerstenfeld // Colombo Telegraph. - 2012. - May 3. - Access mode : <http://www.colombotelegraph.com/index.php/more-than-100-un-soldiers-from-sri-lanka-were-deported-under-charges-of-sexual-abuse-of-underage-girls-what-about-un-crimes/>
6. Picarelli J. T. The Need for a Comprehensive Training Program / J. T. Picarelli // Trafficking, Slavery and Peacekeeping : International Conference Report (May 9-10, 2002) : – Turin, Italy, 2002, – p. 8 – 41.
7. The Shame of War : Sexual Violence against women and Girls in Conflict / J. Ward, Ch. Horwood, C. McEvoy et al. — Nairobi: UNON, 2007. — 138 p.
8. Pina D. Educating U.N. "Blue Helmets" on Gender Issues [Electronic source] / D. Pina // Inter Press Service International Association. News Agency. – 2007. - December. – Access mode : <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=38353>
9. Kitty B. United Nations Should Be Accountable For Peacekeeper Crimes [Electronic source] / B. Kitty // Online magazine ZIMBIO. — 2008. — April 27 – Access mode : <http://www.zimbio.com/United+Nations/articles/15/United+Nations+Accountable+Peacekeeper+Crimes>
10. Lendman S. UN Peacekeepers Complicit in Sex Trade [Electronic source] / S. Lendman // War Crime .Org. – 2010. – 23 October. – Access mode : <http://warisacrime.org/content/un-peacekeepers-complicit-sex-trade>
11. WikiLeaks turns the spotlight on U.N. peacekeepers' crimes [Electronic source] // Youngstown Vindicator. – 2011. – September 17. – Access mode : <http://www.vindy.com/news/2011/sep/17/wikileaks-turns-the-spotlight-on-un-peac/>
12. Lee M. R. With UN Peacekeepers Accused of Rape in Sudan, UN Women & Ban Ki-Moon Adviser Won't Answer, Other Priorities [Electronic source] / M. R. Lee.// Inner City Press. UN, NY. – 2011. – June 14. – Access mode: <http://www.innercitypress.com/unmis1alleg061411.html>
13. A Comprehensive Strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations [Electronic source] // U.N. Gen. Assembly Agenda, U.N. Doc. A/59/710. – 2005. – Mar. 24. – 41 p. – Access mode : <http://daccess-ods.un.org/TMP/575957.670807838.html>
14. Security Council Condemns 'in the Strongest Terms' All Acts of Sexual Abuse,

Exploitation by UN Peacekeeping Personnel [Electronic source] // Press Release, Security Council, U.N. Doc. SC/8400. – 2005. – May 31. – 7 p. – Access mode : <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8400.doc.htm>

15. Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission [Electronic source] // General Assembly of the United Nations Sixty-fourth session. United Nations, Department of Public Information. – 2007. – Agenda item 78. – 3 p. – Access mode : <http://www.un.org/en/ga/sixth/64/CrimAcc.shtml>

16. United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel. [Electronic source] // General Assembly of the United Nations Sixty-second session. United Nations, Department of Public Information. – 2008. – Agenda item 116 – 5 p. – Access mode : <http://daccess-ods.un.org/TMP/7557599.54452515.html>

17. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. Report of the Secretary-General. [Electronic source] // General Assembly of the United Nations Sixty-sixth session. – 2012. – Agenda item 139. – February 2012. – 23 p.

18. O'Brien M. Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes [Electronic source] / M. O'Brien // International Criminal Law Review. Martinus Nijhoff Publishers. – 2011. – № 11. – p. 803 – 827. – Access mode : http://griffith.academia.edu/MelanieOBrien/Papers/850002/Sexual_Exploitation_and_Beyond_Using_the_Rome_Statute_of_the_International_Criminal_Court_to_Prosecute_UN_Peacekeepers_for_Gender-based_Crimes

19. Simic O. Sexual abuse of women and exploitation of children by peacekeepers : Case of Bosnia and Herzegovina and Democratic Republic of Congo [Electronic source] / O. Simic // Journal for Political Theory and Research on Globalization, Development and Gender Issues. – 2005. – № 10. – p. 1 – 14. – Access mode : http://www.monitor.ucepeace.org/innerpg.cfm?id_article=219

20. MacFarquhar N. Memo From the United Nations: Peacekeepers' Sex Scandals Linger [Electronic source] / N. MacFarquhar // The New York Times – 2011. – September 7. – Access mode :

http://www.nytimes.com/2011/09/08/world/08nations.html?_r=1&pagewanted=all

21. UN peacekeepers in Haiti jailed over rape of teenage boy [Electronic source] // The Telegraph. – 2012. – 13 Mar. – Access mode : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/9139756/UN-peacekeepers-in-Haiti-jailed-over-rape-of-teenage-boy.html>

22. After Haiti Incidents, UN Says «Zero Tolerance» on Abuse By Peacekeepers [Electronic source] // Caribbean Journal. – 2012. – March 21. – Access mode : <http://www.caribjournal.com/2012/03/21/after-haiti-incidents-un-says-zero-tolerance-on-abuse-by-peacekeepers/>

23. Garces R. O. Uruguay: Peacekeepers Accused of Sexual Abuse in Haiti Jailed [Electronic source] / R. O. Garces // The Huffington Post. – 2011. – September 19. – Access mode : http://www.huffingtonpost.com/2011/09/19/uruguay-peacekeepers-sexual-abuse-haiti_n_970137.html

24. Haiti: UN Peacekeepers Accused of Sexual Assault Freed [Electronic source] // Defend.Ht – 2012. – 09 January. – Access mode : <http://defend.ht/politics/articles/international/2410-haiti-un-peacekeepers-accused-of-sexual-assault-freed>

25. Annan K. A. Letter dated 9 February 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council [Electronic source] / K. A. Annan // United Nations Security Council. Distr.: General. – 2005. – 9 February – 4 p. – Access mode : <http://cdu.unlb.org/Policy/ReformstoEliminateSexualExploitationandAbuse.aspx>

26.UN police chief: 'zero impunity' for peacekeepers guilty of sexual abuse [Electronic source] // UN News Centre. – 2012 – 21 March – Access mode : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41601&Cr=peacekeep&Cr1=>

27.Rome Statute of the International Criminal Court [Electronic source] // United Nations Diplomatic Conference on the Establishment of an International Criminal Court. –1998. – 17 July. – p.1-88. – Access mode : <http://daccess-ods.un.org/TMP/1424742.49005318.html>

28.Международный уголовный суд (МУС) ООН [Электронный ресурс] / Департамент общественной информации ООН, 2011. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/law/icc/>
Стаття надійшла до редакції 27.06.2014 р.

V. G. Pyadyshev

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF ELIMINATION OF CRIME IN INTERNATIONAL OPERATIONS PART OF STAFF PEACE-KEEPING

The article examines the nature and dynamics of crime officers of UN peacekeeping operations (PSO) in relation to the local population and refugees, analyzes the causes of low efficiency of the fight against these crimes, and the conclusion should be transferred jurisdiction consideration of these crimes to the International Criminal Court.

The author notes that the most important issue concerning the PSO personnel crimes against the local population, is their jurisdiction. He proposes to transfer all cases on sexual exploitation and abuse by PSO personnel against the local population under the jurisdiction of the International Criminal Court.

According to the author needs to be addressed the question of a unified legal framework that clearly needed to prosecute PSO personnel for crimes against the local population. His immediate solution and require immunity problems. Necessary to prohibit national contingents repatriation member PSO personnel accused of committing crimes against the local population - for the period until the OPM guide appeals to the UN Secretary General on the deprivation of diplomatic immunity of the member of staff. It is noted that the weakest link in the investigation of crimes PSO personnel against the local population remains very system of investigation of these crimes.

Demands the improvement of the system and the protection of witnesses and victims of crimes PSO personnel against the local population. It seems that this system should wear self-contained nature and function separately from the system that is used as part of PSOs in the investigation of crimes committed by residents of areas PSO.

The article discusses the nature and dynamics of crimes being committed by employees of UN peacekeeping operations against the local population and refugees, the reasons of low efficiency of struggle against these crimes, and the suggestion that the considering of these crimes should be transferred to the International Criminal Court jurisdiction.

Keywords: local armed conflict, peacekeeping operation, the UN Security Council, the Department of Peacekeeping operations, United Nations civilian police, OPM staff crimes against the local population and refugees, the International Criminal Court.

В. Г. Пядишев

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРІНЮВАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ У МІЖНАРОДНОМУ СКЛАДІ ПЕРСОНАЛУ ОПЕРАЦІЙ З ПІДТРИМАННЯ МИРУ

У статті розглядається характер і динаміка злочинів службовців операцій ООН з підтримання миру щодо місцевого населення і біженців, аналізуються причини низької ефективності боротьби з цими злочинами, і робиться висновок про доцільність передачі юрисдикції розгляду цих злочинів Міжнародному кримінальному суду.

Ключові слова: локальний збройний конфлікт, операція з підтримання миру, Рада

Безпеки ООН, Департамент Операцій з підтримання миру, цивільна поліція ООН, злочини членів персоналу ОПМ проти місцевого населення і біженців, міжнародний кримінальний суд.

УДК [34-047.64]:331.07(100)МОП

Г. В. Терела

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАЙМАНОЇ ПРАЦІ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

У статті досліджено правові засади нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України через призму міжнародно-правових стандартів, закріплених насамперед в конвенціях та рекомендаціях Міжнародної організації праці. Здійснено порівняльно-правовий аналіз національного законодавства із зазначеними стандартами. З'ясовано, що найважливішими міжнародними принципами ефективної контрольно-наглядової діяльності у сфері найманої праці є принцип інтеграції та принцип запобігання. Акцентується увага на тому, що ратифікувавши Конвенцію № 81 «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі», Україна зобов'язалась мати систему інспекцій праці, до повноважень яких належить не лише забезпечення дотримання трудового законодавства, але й охорони праці. На виконання цієї конвенції в Україні створена Державна інспекція України з питань праці зі значним колом повноважень. Водночас актуальним залишається завдання щодо подальшого розширення її компетенції з метою набуття того дійсно інтегрованого характеру, який передбачений конвенціями МОП та найкраще зарекомендував себе у зарубіжній практиці.

Зроблено висновок, що найбільш перспективними напрямками подальшого реформування контрольно-наглядової діяльності у сфері найманої праці є: по-перше, удосконалення інституційної структури органів нагляду і контролю з метою створення ефективно діючих інтегрованих інспекцій праці із одночасним посиленням орієнтації на запобіжні заходи; по-друге, перегляд нормативних вимог на їх відповідність міжнародно-правовим стандартам, зокрема узгодження з останніми положень Закону України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які визначають порядок проведення перевірок інспекторами праці; по-третє, подальше розроблення національного законодавства на основі міжнародних стандартів та закріплення у новому Трудовому кодексі системи органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, з-поміж яких чітко визначити правовий статус Державної інспекції України з питань праці як спеціалізованого органу контролю державної виконавчої влади із надвідомчою компетенцією.

Ключові слова: міжнародно-правовий стандарт, правове забезпечення, контрольно-наглядова діяльність, інспекція праці, Міжнародна організація праці, конвенція, рекомендація.

Постановка проблеми. Україна, як член Міжнародної організації праці (далі – МОП) з 1954 року, взяла на себе обов'язок забезпечувати дотримання на національному рівні принципів та норм ратифікованих конвенцій, а також регулярно інформувати керівні органи МОП про вжиті заходи.

Однак аналіз практики реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері

найманої праці вказує на те, що зазначені обов'язки виконуються не завжди належним чином, оскільки спостерігаються не поодинокі випадки порушення положень окремих конвенцій МОП. Зокрема, не узгоджуються із нормами ратифікованих Україною Конвенцій МОП № 81 та № 129 ряд приписів статей Закону України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які стосуються порядку проведення перевірок інспекторами праці.

Питання імплементації міжнародних трудових стандартів набуває особливої актуальності, по-перше, на тлі реформування у сучасній Україні системи органів нагляду і контролю та, по-друге, у зв'язку із розробленням нового Трудового кодексу. Це вимагає активізації досліджень, спрямованих на здійснення наукового аналізу з метою виявлення положень національного трудового законодавства про контрольно-наглядову діяльність, які потребують змін та удосконалення з метою приведення їх у відповідність до міжнародно-правових стандартів, закріплених, зокрема, у конвенціях і рекомендаціях МОП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням міжнародно-правових стандартів у сфері праці займалися такі вітчизняні науковці, як Г. М. Біла, М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедиктов, М. М. Грекова, В. В. Жернаков, Д. А. Паньков, О. І. Процевський, О. Г. Серeda, О. М. Ярошенко, а також зарубіжні вчені-трудовики І. Я. Кисельов, А. М. Лушніков, М. В. Лушнікова та ін. Однак окремі теоретичні та практичні аспекти, пов'язані з вказаною проблемою, залишаються доволі дискусійними та потребують детального дослідження і аргументування.

Метою статті є аналіз правових засад нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства через призму міжнародно-правових стандартів та здійснення порівняльно-правового аналізу національного законодавства із зазначеними стандартами.

Викладення основного матеріалу. Міжнародно-правові стандарти праці – це особлива нормативна субстанція міжнародного трудового права, яка відзеркалює результати діяльності держав, що покликані привнести у ринкову економіку соціальні цінності, розроблені зусиллями світової спільноти. Змістом цих стандартів є концентроване відображення міжнародного досвіду, здобуте у результаті скрупульозного відбору найбільш універсальних норм і положень національних систем трудового права [4, с. 448–449], що дозволяє говорити про міжнародні трудові стандарти як зразок та орієнтир для розвитку національного трудового законодавства [3, с. 52–53].

Безперечно, вагоме значення міжнародно-правові стандарти мають і для підвищення загальної ефективності регулювання контрольно-наглядової діяльності. МОП виробила низку конвенцій та рекомендацій, які закріплюють статус органів нагляду і контролю за додержанням трудових прав. Уже в статуті МОП містилася вимога до всіх членів організації про заснування інспекції праці. У 1919 р. була прийнята Рекомендація № 5 про інспекцію праці (службу охорони здоров'я), а у 1923 р. Рекомендація № 20 про інспекцію праці. Оскільки, як впливає із їх правової природи, вони носили рекомендаційний характер, основу для створення національних систем інспекцій праці склали Конвенція № 81 1947 р. «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» та Конвенція № 129 1969 р. «Про інспекцію праці в сільському господарстві». До речі, Конвенцію № 81 ратифікували понад 130 держав-членів МОП, а Міжнародна конференція праці включила її до десяти найважливіших.

Для багатьох країн характерна модель спеціальних і об'єднаних інспекцій, коли поряд з основними функціонують спеціалізовані інспекції або інші служби, які мають галузеве або технічне спрямування. Так, в Україні, окрім Державної інспекції з питань праці, створена ціла сітка державних органів нагляду та контролю за додержанням

трудового законодавства, а саме: Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна інспекція ядерного регулювання України.

Розглянемо, як діяльність національних контрольно-наглядових органів узгоджується із міжнародно-правовими стандартами.

8 вересня 2004 р. Законом № 1985-IV Україна ратифікувала Конвенцію № 81, а Законом № 1986-IV, – Конвенцію № 129. Тим самим Україна зобов'язалась мати систему інспекцій праці, до повноважень яких належить не лише забезпечення додержання трудового законодавства, але й охорони праці. Окрім того, організаційно-правові аспекти діяльності інспекцій праці містять Конвенція МОП № 88 1948 р. «Про організацію служби зайнятості», Конвенція № 155 1981 р., «Про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище», Конвенція № 161 1985 р. «Про служби гігієни праці», Конвенція № 181 1997 р. «Про приватні агентства зайнятості», Конвенція № 187 2006 р. «Про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці». Вищезазначені конвенції за виключенням останніх двох ратифіковані Україною. Загалом 46 конвенцій та рекомендацій МОП містять у своїх текстах посилання на поняття «інспекція праці» [18].

Конвенції № 81 та № 129, з-поміж іншого, містять прямі вимоги про те, що система інспекції праці повинна бути підвідомчою та підконтрольною центральному органу влади. Недостатній рівень централізованої координації сприяє виникненню труднощів щодо ефективного дотримання положень трудового законодавства внаслідок дублювання функцій, неповноцінного обміну інформацією, відсутності повної комплексної стратегії інспекційної діяльності. На вимогу МОП координація діяльності різних інспекційних органів в межах системи регулювання питань праці може гарантувати здійснення ефективних заходів на всіх рівнях [18].

Після багатьох років експериментувань у сфері пошуку ефективних механізмів контролю за додержанням трудового законодавства міжнародною спільнотою були вироблені спільні принципи, з яких двома найважливішими стали запобігання та інтеграція. Міжнародна конференція, яка проходила у Люксембурзі 9-11 березня 2005 р., ухвалила Остаточні висновки «Єднання понад розбіжності: про необхідність створення інтегрованої системи інспекції праці», у яких рекомендувала державам-членам МОП розробити національні плани дій зі створення відповідних інспекцій, до відання яких має відноситися не лише контроль у сфері охорони праці, але й таких питань, як забезпечення рівноправності працівників, захист прав трудящих-мігрантів, неповнолітніх, жінок, осіб похилого віку тощо.

Згідно Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 р. утворено Міністерство соціальної політики та Державну інспекцію з питань праці (далі – Держпраці) шляхом реорганізації Міністерства праці і соціальної політики України, у складі якого діяв Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, що мав статус урядового органу державного управління [14]. Держпраці включено до системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 6.04.2011 р. № 386/201, Держпраці, з-поміж іншого, забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. Слід відзначити, що компетенція Державної інспекції згідно названого положення істотно розширилась. За нею нормативно закріплені такі групи повноважень: а) щодо попередження правопорушень; б) щодо припинення правопорушень; в) щодо застосування

адміністративних санкцій; г) нормотворчі повноваження; д) роз'яснювальні повноваження [2, с. 211].

Згідно Указу Президента № 19/2013 від 16.01.2013 р. пп.3 п. 4 Положення про Державну інспекцію з питань праці було викладено в новій редакції, чим істотніше були деталізовані та розширені контрольні повноваження інспекції, а саме: остання отримала право здійснювати державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про зайнятість населення з питань дотримання прав громадян під час прийому на роботу та звільнення; використання праці іноземців та осіб без громадянства; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню. Окрім того, Держпраці відповідно до пп. 3¹ Положення отримала право здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу) [13].

Не зважаючи на отримання ширших повноважень, ефективність діяльності державних інспекцій залишається недостатньою. За даними Рахункової палати України тільки близько 5 % із понад 1 млн. зареєстрованих роботодавців підпадають під щорічні перевірки інспекцій праці. Насамперед така ситуація обумовлюється недостатньою кількістю інспекторів, оскільки на кожного з них при річному нормативі 60 підконтрольних суб'єктів господарювання припадає в середньому 14 427, що у 240 разів перевищує встановлені норми [15].

З метою збільшення кількості інспекторів праці та відповідно підвищення ефективності їх діяльності останнім часом розглядалася можливість об'єднання Державної інспекції з питань праці та Державної Служби зайнятості (далі – ДСЗ). Варто нагадати, що ще згідно ст. 18 першого Закону України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р. № 803 у складі ДСЗ була створена інспекція, яка здійснювала контроль за виконанням законодавства про зайнятість. Указом Президента № 19/2013 від 16.01.2013 р. було затверджено нове Положення про Державну службу зайнятості, яке на відміну від попереднього діючого (від 21.06.1991 № 46) не передбачає у структурі ДСЗ інспекцій з контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення Цим же Указом, як зазначалося вище, функції інспекції по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення були передані Держпраці.

Однак на цьому спроби здійснити реформи у сфері управління адміністрацією праці не вичерпались, а натомість результатом роботи робочої групи Міністерства соціальної політики став проект Указу Президента про об'єднання Держслужби зайнятості та Держпраці, який широко обговорювався фахівцями восени 2013 р. Прихильники такого об'єднання зосереджували увагу на можливості збільшення кількості інспекторів за рахунок інспекцій, які діють у структурі ДСЗ. Однак, за слушним зауваженням заступника Голови Федерації профспілок України С. Я. Українця, у випадку втілення таких планів функції нагляду і контролю будуть передані сервісній службі, яка надає адміністративні послуги, що означає фактичну ліквідацію інспекції праці [10]. Відтак шляхи реформування Держпраці з метою підвищення її ефективності та водночас можливості реалізації поставлених завдань відповідно до міжнародних стандартів залишається актуальним та відкритим питанням, оскільки проведення лише адміністративної інтеграції без наділення інспекції праці необхідними ресурсами не призведе до очікуваних результатів [18].

Низка проблем виникає також у зв'язку з реалізацією приписів статей Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 05.04.2007 р. № 877 стосовно діяльності Держпраці. У Законі зазначено, що сфера його застосування поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. При цьому перелік органів виконавчої влади, уповноважених законом здійснювати такий нагляд

(контроль), надано у листі Держкомпідприємництва від 10.07.2008 р. № 5811. До таких органів, зокрема, віднесений Державний департамент нагляду за дотриманням законодавства про працю (правонаступником якого є Держпраці). Однак, на думку фахівців, Закон № 877 не може бути застосований до діяльності Держпраці через особливості виконуваних інспекцією функцій. Діяльність інспектора праці, виходячи зі стандартів МОП, істотно відрізняється від діяльності тих органів виконавчої влади, які контролюють якість продукції та дотримання технології її виготовлення, додержання податкового законодавства тощо. Намагання застосувати норми Закону № 877 до регламентації роботи інспекторів праці створює проблемне правове поле, оскільки прямо суперечить положенням Конвенцій № 81 та № 129 попри те, що одним із принципів нагляду (контролю), визначеному ст. 3 цього Закону є «дотримання умов міжнародних договорів України» [18].

Зокрема, до таких невідповідностей належать:

- можливість проведення не лише планових, але й позапланових перевірок тільки у робочий час (ч. 4 ст. 3 Закону) суперечить приписам ст. 12 Конвенції МОП № 81, відповідно до якої інспектори праці мають право відвідувати підприємство у будь-який час;
- вимога ч. 13 ст. 4 Закону про необхідність внесення запису до відповідного журналу перед проведенням перевірки та вимога ч. 4 ст. 5 Закону щодо можливості проведення планового заходу за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання не пізніш як за десять днів не відповідають припису пп. «а» п. 1 ст. 12 Конвенції МОП № 81 щодо права безперешкодного проходу інспектора без попереднього повідомлення;
- вимога щодо проведення планового та позапланового заходу у присутності керівника, заступника чи уповноваженої особи (ч. 11 ст. 4 Закону) не відповідає п. 2 ст. 12 Конвенції МОП № 81, згідно якої інспектор може не повідомляти посадових осіб про свою присутність, якщо вважатиме, що це може завдати шкоди ефективності контролю;
- можливість проведення позапланової поведінки за зверненням фізичної чи юридичної особи лише з дозволу центрального органу виконавчої влади (абз. 4 ч. 1 ст. 6 Закону), а також зобов'язання ознайомити суб'єкт господарювання із підставою позапланової перевірки порушують вимоги ст. 15 Конвенції МОП № 81 про абсолютну конфіденційність джерела інформації.

Відтак, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» містить чимало правових колізій щодо застосування міжнародно-правових стандартів у цій сфері. Окрім того, це негативно впливає на ефективність здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю, в тому числі про охорону праці.

Показово, що комітет експертів МОП тричі в своїх коментарях (2010, 2011, 2012 рр.) привертая увагу до фактів порушення Україною Конвенцій МОП № 81 та № 129 і пропонував Кабінету Міністрів України невідкладно внести зміни до Закону України № 877 та інших нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до вимог Конвенцій [18].

Тому спектр пропозицій серед фахівців варіюється між можливістю виведення діяльності Держпраці з-під дії Закону України № 877 шляхом внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 2 Закону (перелік відносин, на які не поширюється дія Закону) та прийняттям окремого закону, який би врегульовував контрольно-наглядову діяльність у сфері праці. Це видається тим більш актуальним, що система органів, які здійснюють такі функції досить розгалужена і на рівні закону не визначена.

Принагідно варто зазначити, що загалом фахівці розрізняють чотири основні типи

систем інспекцій праці, які функціонують у різних країнах світу. За основу їх виокремлення беруть два найістотніші критерії: по-перше, обсяг повноважень, по-друге, метод управління їх діяльністю (централізований чи децентралізований). Так звана загальна модель поширена у Франції, Іспанії, Португалії, Японії. Свою назву вона отримала завдяки наділенню інспекцій широким колом повноважень, які включають поряд із наглядом за безпекою та гігієною праці контроль за додержанням трудового законодавства.

Спектр повноважень, якими наділені інспекції англо-скандинавської моделі (Великобританія, Ісландія, Нова Зеландія, Бельгія, Італія, Нідерланди, Швеція, Швейцарія) є дещо вузьким. Інспекції здійснюють нагляд за дотриманням законодавства щодо безпеки та гігієни праці, а також приймають участь у регулюванні лише загальних умов роботи.

Федеральна модель (Австрія, Бразилія, Канада, Німеччина, Індія, Швейцарія, США, Росія) традиційно виокремлюється за ознакою розподілу повноважень між регіонами і центром. Характерною рисою такої моделі є належність до компетенції інспекцій, як правило, не лише здійснення контролю за безпекою праці, але й за додержанням законодавства про робочий час та про охорону праці.

Модель спеціальних і об'єднаних інспекцій характерна для багатьох країн, у яких поряд з основними функціонують спеціалізовані інспекції або інші служби, які мають галузеве або технічне спрямування. Зокрема, в Україні створена ціла сітка державних органів нагляду та контролю за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці.

Варто підкреслити, що усі вищезазначені варіації систем інспекцій праці відповідають Конвенції № 81 «Про інспекцію праці у промисловості і торгівлі», оскільки, з одного боку, Протокол до Конвенції № 81 1995 р. передбачив поширення її положень на всі категорії працівників. Водночас державам, яка ратифікували Протокол, була надана можливість вивести з-під дії Конвенції № 81 деякі категорії державних службовців, якщо застосування до них положень Конвенції буде створювати проблеми. Прийнятним також був визнаний варіант, за якого держави, не виключаючи зазначені у Протоколі категорії осіб зі сфери дії Конвенції, допускають інспектування з певними обмеженнями та умовами [8, с. 958].

Окрім визначених Протоколом особливостей застосування Конвенції № 81, у ч. 2 ст. 2 самої Конвенції передбачено можливість у рамках національного законодавства окремих країн звільняти від застосування цієї Конвенції підприємства гірничої промисловості і транспорту або частини цих підприємств [7]. Тим самим виокремлення у конвенції таких сфер, як гірничо-промисловість і транспорт, вказує на їхню особливість відносно інших промислових і торговельних підприємств, та відповідну специфіку здійснюваного інспектування у цих сферах, що є додатковим аргументом стосовно існування окремих структурних частин єдиної системи органів контролю за додержанням трудового законодавства України [16]. До речі, за роки незалежності Держгірпромнагляд 8 разів проходив структурне реформування [9]. У контексті реалізації принципу створення інтегрованих інспекцій праці, про що йшлося вище, фахівцями висувалися пропозиції щодо об'єднання Держпраці та Держгірпромнагляду у єдину Державну інспекцію з питань праці, гірничого нагляду, промислової і техногенної безпеки, на користь чого говорить і той факт, що у шести-семи різних інспекцій збігається до 80 % повноважень. Таке об'єднання мало б скоротити кількість перевірок і зменшити тиск на підприємців [9].

Підтвердженням інтеграційних тенденцій стали і практичні кроки до взаємодії на місцях між різними органами нагляду і контролю. Зокрема, з 1 лютого 2013 р. набула чинності угода про співпрацю у сфері безпеки життєдіяльності населення на рівні

Харківської області, предметом якої стало формування системних підходів до здійснення функцій державного нагляду, контролю та взаємодії, зокрема, при реагуванні на порушення вимог законодавчих та нормативно-правових актів щодо оплати, охорони та умов праці, пожежної і техногенної безпеки, забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення [17].

Не зважаючи на значну кількість контрольно-наглядових органів, в Україні не існує окремої інспекції праці у сільському господарстві. Щоправда відповідно до Указу Президента України від 13.04.2011 р. № 459/2011 була створена Державна інспекція сільського господарства України [12], яка з-поміж іншого, наділена повноваженням здійснювати контроль за охороною праці та пожежною безпекою в агропромисловому секторі. Однак за умовами праці у сільському господарстві здійснює контроль Держпраці, яка згідно пп. 1 п. 4 відповідного Положення наділена повноваженням проводити державний нагляд та контроль з питань трудових відносин підприємствами, установами, організаціями незалежно виду діяльності та господарювання [11]. Утім це не суперечить приписам норм ратифікованої Конвенції МОП № 129, оскільки у ч. 3 ст. 7 Конвенції одним із варіантів здійснення інспекції у сільському господарстві є функціонування єдиного відомства «інспекції праці, яке відповідає за всі сектори господарської діяльності» [6].

Конвенція про служби гігієни праці 1985 р. № 161 ратифікована Законом України № 1954-VI від 10.03.2010 р. [5] Однак єдиного органу гігієни праці в Україні поки що не створено, а нагляд за безпечним виробничим середовищем здійснюється різними державними органами.

Висновки і пропозиції. Отже, Україна як член МОП має за обов'язок забезпечувати дотримання на національному рівні принципів та норм ратифікованих конвенцій, а також регулярно повідомляти керівні органи МОП про вжиті заходи щодо їх застосування. Міжнародною спільнотою були вироблені спільні принципи ефективних механізмів контрольно-наглядової діяльності за додержанням трудового законодавства, з яких двома найважливішими стали запобігання та інтеграція. Ратифікувавши Конвенцію № 81 «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі», Україна зобов'язалась мати систему інспекцій праці, до повноважень яких належить не лише забезпечення дотримання трудового законодавства, але й охорони праці. На виконання цих конвенцій в Україні створена Державна інспекція України з питань праці зі значним колом повноважень. Водночас, актуальним залишається завдання щодо подальшого розширення її компетенції з метою набуття того дійсно інтегрованого характеру, який передбачений конвенціями МОП та найкраще зарекомендував себе у зарубіжній практиці.

Найбільш перспективними напрямками подальшого реформування контрольно-наглядової діяльності у сфері найманої праці є: по-перше, удосконалення інституційної структури органів нагляду і контролю з метою створення ефективно діючих інтегрованих інспекцій праці із одночасним посиленням орієнтації на запобіжні заходи; по-друге, перегляд нормативних вимог на їх відповідність міжнародно-правовим стандартам, зокрема узгодження з останніми положень Закону України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які визначають порядок проведення перевірок інспекторами праці; по-третє, подальше розроблення національного законодавства на основі міжнародних стандартів та закріплення у новому Трудовому кодексі системи органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, з-поміж яких чітко визначити правовий статус Державної інспекції з питань праці як спеціалізованого органу контролю державної виконавчої влади із надвідомчою компетенцією.

Список використаної літератури

1. Висновок щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення державного нагляду (контролю) та визначення сфер господарської діяльності, що підлягають державному нагляду (контролю)»: Оpubліковано відповідно до рішення Громадської ради при Держпраці України (протокол від 10.04.2013 № 2-гр) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpu.gov.ua/Lists/Activities/DispForm.aspx?ID=14>
2. Гончарова К. В. Повноваження державної інспекції з питань праці / К. В. Гончарова // Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. – Луганськ : Вид-во Східноукраїнського національного університету імені В. Даля. – 2011. – 640 с.
3. Грекова М. Визначення поняття та ознак міжнародних трудових стандартів / М. Грекова // Право України. – 2008. – № 4. – С. 50-53.
4. Киселев И. Я. Сравнительное международное трудовое право : учеб. / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
5. Конвенція Міжнародної організації праці про служби гігієни праці : міжнародний документ від 26.06.1985 № 161 [конвенцію ратифіковано Законом № 1954-VI від 10.03.2010р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_042
6. Конвенція Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві : міжнародний документ від 25.06.1969 № 129 [Конвенцію ратифіковано Законом № 1986-IV від 08.09.2004 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_114
7. Конвенція Міжнародної організації праці про інспекцію праці у промисловості й торгівлі : міжнародний документ від 11.07.1947 № 81 [Конвенцію ратифіковано Законом № 1985-IV від 08.09.2004 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_036
8. Лушников А.М. Курс трудового права : учеб. в 2-х т. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – М. : Статут, 2009. – Т. 2 : Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. - 1151 с.
9. Максименко О. Наглядові органи об'єднуватись не поспішають [Електронний ресурс] / О. Максименко // Охорона праці і пожежна безпека. – Режим доступу : <http://oppb.com.ua/node/226>
10. Народні депутати підтримали позицію профспілок щодо діяльності державних інспекторів праці [Електронний ресурс] // Інформаційно-аналітичний центр ФПУ. – Режим доступу : <http://fpsu.org.ua/pozitsiya-profspilok/2493-narodni-deputati-pidtrimali-pozitsiyu-profspilok-shchodo-diyalnosti-derzhavnikh-inspektoriv-pratsi>
11. Положення про Державну інспекцію України з питань праці : затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>
12. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента від 13.04.2011 № 459/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>
13. Про Державну службу зайнятості України : Указ Президента України від 16.01.2013 № 19/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>
14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13355.html>

15. Рахункова палата України : бюл. підгот. за матер. Звіту про результати аналізу стану заборгованості з виплати заробітної плати [Електронний ресурс]. – Київ : Рахункова палата України, 2010. – Режим доступу : <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727012>
16. Серeda О. Г. Міжнародні стандарти з охорони праці: сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України / О. Г. Серeda // Публічне право . – 2013. – № 2. – С. 219-226.
17. Угода про співпрацю у сфері безпеки життєдіяльності населення на Харківщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social.org.ua/view/3004>
18. Щодо відповідності об'єднання Державної інспекції України з питань праці та Державної служби зайнятості України стандартам Міжнародної організації праці. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Пищуліна, О. Кочемировська, О. Коваль; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1341/>

Стаття надійшла до редакції 05.05.2014 р.

G. V. Terela

LEGAL ENSURE OF EFFECTIVE CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE SPHERE OF WAGE LABOR: A VIEW THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

The article investigates the legal principles of supervision and control over compliance of labor legislation of Ukraine in the light of international legal standards set forth in particular in the conventions and recommendations of the International Labor Organization. The comparative and legal analysis of national legislation with these standards is done. It was found that the major international principles of effective control and supervisory activities in the sphere of wage labor is the principle of integration and the principle of prevention. Attention is focused on the fact that ratified the Convention № 81 «On Labor Inspection in Industry and Trade», Ukraine is committed to have a system of labor inspection, to the authority of which belongs not only to ensure compliance of labor laws, but also safety. In pursuance of this Convention in Ukraine the State Inspection of Ukraine for work with a large range of powers was founded. However, the actual task is to further expand its competence in order to obtain truly integrated nature, that is in the Convention and the ILO and the best recommended itself in foreign practice.

It was concluded that the most promising areas for further reform of the control and supervision activities in the sphere of wage labor are: first, the improvement of the institutional structure of supervision and control authority in order to create effective integrated inspections of work while increasing focus on preventive measures; second, review the regulatory requirements for their compliance with international and legal standards, including the recent agreement with the Law of Ukraine «On the Fundamentals of State Supervision (Control) in Economic Activities», which set forth procedures for inspection by inspectors of labor; thirdly, a further development of national legislation based on international standards and consolidation of the new Labor Code system of supervision and control over the observance of labor legislation, among which define the legal status of the State Inspection of Ukraine for work as a specialized agency of state control of the executive over offices competence.

Keywords: *international and legal standards, legal support, control and supervision activities, labor inspection, the International Labor Organization, convention, recommendation.*

УДК 341.018:34(495)(045)

Г. Є. Тихомирова

МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВА ГРЕЦІЇ З ПРАВОМ ЄС: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Необхідність для України вивчення взаємодії права Греції та права ЄС особливо очевидна у контексті тих складних та нових завдань, які стоять перед суспільством та Україною, вирішенню яких повинне сприяти запозичення того позитивного досвіду, який має Республіка Греція.

Україна, як і Греція, з урахуванням географічних та історичних критеріїв, є державою європейської релігії, культури та традицій. Відповідно, інтеграція в європейський простір – цілком природна ціль. Крім того, проголосивши себе незалежною державою, Україна в якості стратегічного завдання визнала побудову правової держави, що ґрунтується на демократичних цінностях світу та Європи. В цьому сенсі ЄС слугує яскравим взірцем демократії, економічного добробуту громадян та політичної стабільності. Тому прагнення України до приєднання саме до цього Союзу цілком логічне та виправдане.

Греція виступила яскравим прикладом наслідків кризи у Європі. Стабільність функціонування як самої держави, так і ЄС, були під загрозою. Криза вказала на гостру необхідність значного укріплення національно-правових позицій держави, підвищення якості національного законодавства, здатного вистояти подібні удари економіки. Очевидно, що для України такі завдання набувають особливої актуальності.

Ключові слова: гармонізація, європейська інтеграція, право Греції, право ЄС.

Постановка проблеми. У 2003 році Греція була головою Європейського Союзу. Цей рік став роком кардинальних змін у внутрішній та міжнародній політиці держави, у взаємодії із іншими суб'єктами міжнародно-правової діяльності. Майбутнє Греції в Європі було визнано як цінність, що поєднує державу із іншими державами Союзу: «Нас об'єднує майбутнє як спільність цінностей». Основна мета у досягненні спільного майбутнього була визначена як захист права громадянина на безпеку, демократію, кращу якість життя. Це є можливим завдяки створенню інститутів, здатних гарантувати участь та рівність, які нададуть європейському громадянину можливість відчувати, що його голос почутий, його права – непорушні. Саме починаючи з 2003 року, Греція активно прагне досягти цілей ЄС, водночас беручи участь у дебатах з політики ЄС. Однією із задач удосконалення практики взаємодії норм права Греції із правом ЄС є взаємне визнання державами-членами судових рішень. Це посилює можливості ЄС боротися із міжнародною злочинністю шляхом спрощення та прискорення співробітництва правоохоронних органів Греції. Такі зрушення, безумовно, підуть на користь і державі, і громадянам. Не менш важливим питанням у цій площині є питання взаємного визнання у всіх державах ЄС судових рішень з батьківської відповідальності, які регулюють відносини між батьками та дітьми.

Питання удосконалення механізму взаємодії права Греції з правом ЄС стають постійно предметом дослідження грецьких науковців та практиків. Актуальність пов'язується, насамперед, із прагненням держави зберегти свою самоідентифікацію (історичну, культурну, політичну), яка в умовах загострення економічної кризи набуває також особливо проблемного характеру. Передача державою частини своїх повноважень наднаціональним органам супроводжується правовими нестыковками, які об'єктивно існують під час подібного процесу. Очевидно, що цей процес Україна повинна

спостерігати і його результати максимально використати в своїх цілях у майбутньому діалозі з ЄС.

Необхідність для України вивчення взаємодії права Греції та права ЄС особливо очевидна у контексті тих складних та нових завдань, які стоять перед суспільством та Україною, вирішенню яких повинне сприяти запозичення того позитивного досвіду, який має Республіка Греція.

Метою даного дослідження є розкриття важливості грецького досвіду в аспекті європейської інтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не дивно, що як українські автори, серед яких слід відзначити М. О. Баймуратова, М. В. Буроменського, В. Г. Буткевича, А. С. Гавердовського, В. Н. Денисова, О. В. Задорожнього, В. І. Муравйова, Ю. С. Шемшученка та ін., так і іноземні автори (Е. Браун, Я. Броунлі, Г. В. Ігнатенко, І. І. Лукашук, Л. Х. Мінгазова, В. Я. Суворова, Г. Шварценбергер, М. Шоу та ін.) звертаються до досвіду Греції та інших держав з цього питання. Серед грецьких дослідників міжнародного публічного права до цієї проблеми зверталися Н. Алівізатос, А. Йокаріс, Й. Пападімітріу, Е. Рукунас, В. Скурис, А. Фатурос та ін.

Викладення основного матеріалу. Взаємодія національного права Греції з правом ЄС прагне створити основу для встановлення нової епохи співробітництва не тільки громадян та їх об'єднань в межах Греції, але і в масштабах ЄС. Саме тому в літературі зазначається, що гармонізація правових систем різних держав є задачею сучасного розвитку [1].

Основний Закон Греції визначає положення норм міжнародного права у національному праві держави. На конституційному рівні визначено засади дії окремих положень міжнародних договорів та норм [5]. А тому це «де-факто» та «де-юре» означає повне поширення норм Конституції Греції на право ЄС, норми якого прирівняні до норм міжнародного права в цілому. Подібне закріплення свідчить про наявність в подальшому важливої проблеми, яка потребує свого постійного розв'язання в рамках міжнародного та європейського права водночас. Йдеться саме про забезпечення державою своїх зобов'язань перед ЄС.

Оскільки ЄС сьогодні не має власних прав та обов'язків, то він не володіє і міжнародною правосуб'єктністю. Досягненню такої правосуб'єктності сприяє наявність спільних цілей та завдань між інститутами ЄС та Грецією. Ця невизначеність правового статусу Союзу викликає багатоманітність поглядів на його право. Але сьогодні беззаперечно те, що функціонування ж таких інститутів безпосередньо підтримується Судом Європейського Союзу, який визнає, що безпосередня дія певних норм права ЄС відносно національних юридичних та фізичних осіб Греції є важливим елементом інституту наднаціональності. При цьому визнається широка дія нормативних актів інститутів самого ЄС (директив, рекомендацій, регламентів) в цій державі з урахуванням її законодавства та принципу субсидіарності [6]. Греція сьогодні будує якісно новий механізм забезпечення та розвитку правопорядку всередині держави та в рамках ЄС. Цей порядок включає як національні, так і міжнародні елементи, але правовою основою цього механізму визнані саме принципи права ЄС у своїй системі. Греція, вступаючи до ЄС, проголосила дотримання та виконання всіх принципів права ЄС, як умови співробітництва. Причому це стосується принципів взаємодії права ЄС та права Греції, принципів міжінституційної взаємодії, принципів взаємодії органів ЄС та Греції. Таким чином, відбувається контроль над нормами національного права з боку ЄС, а також вплив Греції на право ЄС.

В правовій сфері Греції, як держави-члена ЄС, та ЄС як міждержавного об'єднання, часто, особливо в останні роки, виникає потреба в спільному вирішенні задач різного характеру, а також здійсненні узгодженого алгоритму дій. Свого часу

намір Греції стати повноправним членом ЄС викликав необхідність врахування понад трьох тисяч поправок, внесених у грецьке законодавство. Саме тому звертають увагу на себе деякі аспекти в контексті проблеми вдосконалення механізму права Греції та ЄС. Так, багато зауважень пояснюються специфікою національного грецького законодавства, зокрема, важливо було досягти узгодження у термінології та понятійному апараті [7]. Але при гармонізації законодавства не обов'язково всі його позиції уніфікувати, приводити у повне дублювання норм права ЄС [3]. Важливо повно виявити розходження та особливості регулювання в конкретних системах права та враховувати їх у процесі застосування, в контактах з нормами законодавства ЄС. Тому виникає необхідність тільки зближення грецького законодавства з законодавством ЄС, а не їх підміни. Сам механізм взаємодії права Греції з правом ЄС означає вироблення загального курсу розвитку, подолання колізій, правових розбіжностей, вироблення та впровадження загальних юридичних вимог та правил. Очевидно, що український законодавець отримає значний обсяг роботи, задачу реформування власного законодавства, внесення чисельних змін у випадку наближення України до фактичного членства в ЄС.

Членство Греції в ЄС вплинуло не тільки на функціонування, але і на систему органів влади. На багатьох рівнях державної влади були створені спеціалізовані органи із забезпечення реалізації права ЄС. Механізми контролю з боку фахівців у галузі європейського та міжнародного права за діями уряду у відносинах з ЄС могли б стати корисними для України.

З урахуванням традицій європейського права була перебудована і робота судів.

Суд ЄС має значну автономію та незалежність відносно держав-членів, його рішення не потребують ухвалення з боку уряду. Але взаємодія яскраво проявляється у порядку виконання його рішень. Суд під загрозою штрафних санкцій може примусити виконати його рішення державу-члена. Договір про ЄС зазначає, що Суд ЄС має компетенцію приймати рішення в преюдиціальному порядку з питань, що стосуються тлумачення даного Договору. Тобто, положення має на меті забезпечити взаємодію між національними судами та Судом ЄС [4].

Маючи широкі організаційні повноваження Суд ЄС ставить судові органи Греції на службу меті інтеграції Греції до ЄС. Саме тому право ЄС сьогодні беззаперечно вважається частиною національного права держави. Наша держава на шляху до інтеграції в ЄС повинна усвідомлювати всі способи реалізації рішень даного судового органу. Найбільш поширеним є застосування рішень Суду ЄС національними судами в якості судових прецедентів, які слід безпосередньо виконувати на підставі положень Договору про ЄС.

Суд ЄС виносить важливі рішення, обов'язкові для окремих держав та юридичних осіб ЄС, контролює законність дій органів ЄС, регулює спори в рамках ЄС з державами-членами, тлумачить умови практичного застосування норм права ЄС. Разом з тим значна роль в процесі взаємодії відводиться Суду ЄС, який з метою одноманітного застосування права ЄС наділений повноваженням виносити рішення, що стосуються тлумачення, як самого Римського договору, так і всіх інших актів, прийнятих після 1957 року. Крім того, Греція, як і інші держави має право звернення до даного органу з проханням розтлумачити конкретні норми права ЄС [6].

У процесі взаємодії права України з правом ЄС кожна із сторін окрім виконання чисельних процедур (переговори, моніторинг правової та політичної ситуації, адаптація «acquis», тощо) здійснює складну роботу з реформування та модернізації всіх сторін життя держави та суспільства. Для України це важливо в аспекті удосконалення демократичних інститутів та законодавства, забезпечення соціальної безпеки, економічної стабільності, заходів в галузі конкурентоспроможності, боротьби із

корупцією та ін.

Україна, як і Греція, з урахуванням географічних та історичних критеріїв, є державою європейської релігії, культури та традицій. Відповідно, інтеграція в європейський простір – цілком природна ціль. Крім того, проголосивши себе незалежною державою, Україна в якості стратегічного завдання визнала побудову правової держави, що ґрунтується на демократичних цінностях світу та Європи. В цьому сенсі ЄС слугує яскравим взірцем демократії, економічного добробуту громадян та політичної стабільності. Тому прагнення України до приєднання саме до цього Союзу цілком логічне та виправдане. Діалектичний розвиток цивілізацій свідчить про те, що все більше держав глибше розуміють необхідність участі у інтеграційних процесах. Україна не може залишатися в ізоляції, тим більше, що приєднання держави до ЄС укріпить її державність, національну безпеку, традиції, мови, культуру. З іншого боку, прагматична цінність такого приєднання може виражатися і в збільшенні іноземних інвестицій, як складової економічного розвитку держави.

Для зближення, гармонізації, уніфікації українського та європейського права можуть також використовуватися різні юридичні засоби, поширені в міжнародному праві та які активно використовувалися в Греції: закріплення правосуб'єктності окремих осіб, введення єдиних загальнообов'язкових стандартів, наприклад, в галузі прав людини, охорони довкілля; визнання певних юридичних офіційних документів; укладення договорів про співробітництво у різних галузях та сферах відносин; проведення спільних правових заходів; застосування санкцій до суб'єктів, до яких санкції зобов'язалися застосувати інші держави-члени ЄС; загальне визнання міжнародних нормативно-правових актів.

Зближення між Україною та ЄС, що намітилося останнім часом, передбачає активізацію роботи з надання правовому порядку більшої сумісності. Модернізація українського законодавства відбувалася та повинна і надалі відбуватися на домовленостях між нашою державою та ЄС, які, в першу чергу, передбачають гармонізацію національного законодавства з правом ЄС, використання новітнього досвіду ЄС в галузі регулювання правовідносин. У зв'язку з цим особливий інтерес представляє розгляд питання, який позитивний досвід може продемонструвати кожна держава, що є членом ЄС. Не виключенням є і грецький досвід. Світова економічна криза 2008 року наочно показала економічну, політичну та правову слабкість світової спільноти. Греція виступила яскравим прикладом наслідків кризи у Європі. Стабільність функціонування як самої держави, так і ЄС, були під загрозою. Криза вказала на гостру необхідність значного укріплення національно-правових позицій держави, підвищення якості національного законодавства, здатного вистояти подібні удари економіки. Очевидно, що для України такі завдання набувають особливої актуальності. Так, сучасний грецький досвід може допомогти Україні знайти рішення таких важливих проблем законодавства, як захист прав споживачів, регулювання електронних угод в мережі Інтернет, визнання таких угод недійсними, регулювання питань застави, тощо. Оскільки правове партнерство передбачає продовження інтеграції ринків України та ЄС, то це потребуватиме значного поглиблення спільного правового регулювання загальних економічних просторів. Україна повинна буде розробити одноманітні ринкові механізми регулювання.

В якості рамкового, об'єднуючого всі ці плани та наміри документа, за прикладом Греції, може стати Національна стратегія інтеграції, орієнтована в підсумку на досягнення Україною Копенгагенських критеріїв інтеграції для країн Центральної та Східної Європи, що проголошує стабільність демократичних інститутів, верховенство закону, прав людини, повагу та захист меншин, розвиток ринкової економіки, здатність нести зобов'язання членства. Такий документ, сприйнятий владою та популяризований

серед населення всієї держави, стане не тільки сигналом для керівництва ЄС про наявність національного консенсусу відносно європейського вибору українців, але і стане основою для формування інтеграційних проектів.

Інтенсифікація цього процесу в своєму ідеалі повинна супроводжуватися сильним та стабільним урядом, що у всіх напрямках буде підтримувати європейську інтеграцію.

Висновки. Безумовно, створення єдиного правового простору з ЄС, в якому громадяни України отримають однаковий правовий статус із громадянами держав-членів ЄС – це довгострокова та плідна робота. Проте пошук таких методів уніфікації вже розпочався. Ними, на наш погляд, сьогодні можуть стати детальне дослідження європейського законодавства, аналіз прецедентів та судової практики, підготовка та адаптація свого національного законодавства до європейського, принаймні часткова імплементація окремих положень та правових моделей ЄС.

Список використаної літератури

1. Бачило И. Л. Проблемы гармонизации в законодательстве / И. Л. Бачило // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 90–95.
2. Баймуратов М. О. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз / М. О. Баймуратов, С. В. Максименко // Право України. – 2001. – № 10. – С. 101–104.
3. Витвицкая О. Право Европейского Союза / О. Витвицкая, Г. Горинг. – СПб. : Питер, 2005. – 256 с.
4. Шемшученко Ю. С. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю. С. Шемшученко // Правова інформатика. – 2007. – № 3. – С. 2–5.
5. Fatouros A. International Law in the New Greek Constitution / A. Fatouros // American Journal of International Law. – 1976. – Vol. 70. – P. 494–518.
6. Γιόρκης Α. Πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου (Ελληνική πρακτική και συγκριτικό πλαίσιο) / Α. Γιόρκης. – Εκδόσεις Αντ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Κομοτήνη, 1986. – 381 Σελ.
7. Σκανδάμης Ν. Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και Ελληνικό δίκαιο προσαρμογής. Αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης λειτουργία, λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης (Α). – Αθήνα : Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1992. – 182 Σελ.

Стаття надійшла до редакції 07.09.2014 р.

G. Y. Tykhomyrova

INTERACTION MECHANISM OF GREEK LAW AND EU LAW: POSITIVE EXPERIENCE FOR UKRAINE

The necessity of examining interaction of Greek law and EU law for Ukraine is extremely evident within the framework of those complicated and new tasks faced by Ukrainian society. The adoption of the positive experience of the Greek Republic should contribute to these problems' solving.

Ukraine as well as Greece with due regard to geographical and historical criteria is a state having the European religion, culture and traditions. Correspondingly integration into European Area is an entirely natural object. Moreover having proclaimed itself an independent state Ukraine acknowledged the formation of rule of law based on global and European democratic values to be its strategic goal. In this respect the EU is an outstanding pattern of democracy, economic prosperity of people and political stability. Therefore Ukrainian striving for accession to this Union in particular is entirely logical and justified.

The dialectical development of the civilization proves that an increasing number of states get a deeper understanding of the necessity of partaking in integration processes. Ukraine shouldn't remain isolated all the more so the state's accession to the EU will strengthen its statehood, national security, traditions, language and culture. At the same time

the pragmatic value of this accession may result in increase of foreign investments as the state economic development constituent.

Greece set a perfect example for crisis ramifications in Europe. Functioning stability of the state itself as well as the EU was at risk. The crisis pointed out an acute need for a substantial strengthening of national and law state positions, improvement of the quality of national legislation which will be able to withstand similar economic strokes. It's evident that such objectives become questions of the present interest for Ukraine.

Keywords: *harmonization, european integration, Greek law, EU law.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ

УДК 343.37

А. М. Назаренко

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ КВАЛІФІКУЮЧОЇ ОЗНАКИ КРАДІЖКИ «З ПРОНИКНЕННЯМ У ЖИТЛО, ІНШЕ ПРИМІЩЕННЯ ЧИ СХОВИЩЕ»

У статті з використанням порівняльного методу вивчено зарубіжний досвід законодавчого закріплення кваліфікуючої ознаки крадіжки «з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище». Проведений аналіз кримінальних кодексів держав континентальної Європи дав підстави для того, щоб запропонувати зміни до відповідної норми Кримінального кодексу України.

Ключові слова: *крадіжка з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, кримінальний кодекс, кваліфікуюча ознака.*

Постановка проблеми. Одним із головних завдань кримінального законодавства, визначених ст. 1 Кримінального кодексу України (далі – КК), є правове забезпечення охорони власності, яка є економічною основою життя суспільства та людини, а також показником добробуту населення. Це положення має свої витоки як із вітчизняного, так із міжнародного права.

У ст.ст. 13 та 41 Конституції України проголошено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Аналогічне положення проголошується і в ст.1 Протоколу №1 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Значну частку в структурі злочинів проти власності становлять крадіжки, поєднані з проникненням в помешкання громадян. Подібні злочини, що характеризуються значною поширеністю, містять особливу актуальність для населення, оскільки приносять власникам постійну заклопотаність і гостре занепокоєння за своє майно. В умовах економічної нестабільності та соціальної незахищеності потерпілим вкрай складно відновити втрачену в результаті таких злочинних посягань власність.

Відтак, актуальною залишається проблема реалізації конституційно закріплених обов'язків держави щодо забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і

господарювання. Саме тому запобігання посягань на власність, удосконалення кримінального законодавства і практики його застосування вимагає постійної уваги та відповідності новим соціальним потребам.

Варто зауважити, що дієвість кримінально-правової охорони власності залежить, у тому числі, й від наукової обґрунтованості відповідних правових норм. Особливу значимість набувають проблеми якісної складової правових норм, що має забезпечуватись сукупністю вимог, які складають законодавчу техніку як систему вироблених теорією та практикою правил, прийомів і засобів створення ефективних за формою та досконалих за змістом законів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зазначене є справедливим і стосовно кримінально-правової норми, що встановлює відповідальність за крадіжку, поєднану з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище. Проблемами кваліфікації злочинів даної категорії, реалізації кримінальної відповідальності за крадіжки, поєднані з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, судової практики щодо таких справ розглядалися такими науковцями як І. Гальперін, М. Коржанський, Ю. Ляпунов, В. Кузнецов, П. Матишевський, П. Михайленко та іншими.

Постановка мети. Праці зазначених авторів є фундаментальними для кримінально-правової науки, однак більшість з них розроблялася у минулому столітті, в умовах інших суспільних відносин в Україні. Актуальність і практична значущість дослідження зазначених проблем зумовлюється застосуванням кримінального законодавства України, створеного в нових соціально-історичних умовах, з урахуванням сучасних досягнень вітчизняної та зарубіжної теорії і практики кримінального права.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи зазначене особливий інтерес у справі удосконалення кримінально-правових норм становлять компаративні дослідження, для вирішення завдань якого застосовується переважно порівняльний метод. На думку В. М. Селіванова, його значення полягає не у відкритті нових фактів, а у науковому пояснюванні вже знайдених, що дозволяє у суспільствознавстві замінити експериментальний метод [1, с. 544–545]. У кримінальному праві за допомогою цього методу виявляються найбільш досконалі правові формули.

Порівняння розуміється як процес відображення і фіксації відношень тотожності, схожості у правових явищах різних держав, а порівнянню піддається одиничне, особливе і загальне у таких явищах. Застосування цього методу дає можливість, як відмітив М. І. Бажанов, «оцінити ті чи інші норми кримінального права країн зарубіжжя на предмет їх використання в нашому законодавстві. Звичайно, не йдеться про повне перенесення іноземного права на наш ґрунт, що неприпустимо, але окремі його положення може бути сприйнято» [2, с. 24].

У нашому дослідженні завдяки порівняльно-правовому аналізу були виявлені загальні риси і особливості побудови кримінально-правових норми, що встановлюють відповідальність за крадіжку, поєднану з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, у законодавстві різних європейських держав.

Варто зауважити, що законодавче закріплення кваліфікуючої ознаки крадіжки «з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище» мало місце ще у попередньому Кримінальному кодексі України 1960 р. Зазначені ознаки передбачались у ч. 3 ст. 81 КК «Розкрадання державного або колективного майна шляхом крадіжки» та ч. 4 ст. 140 КК «Крадіжка» та були сформульовані як «крадіжка з проникненням у приміщення чи інше сховище» та «крадіжка з проникненням у житло» відповідно. У Кримінальному кодексі України 2001 р. зазначені ознаки об'єднані та передбачені ч. 3 ст. 185 КК.

Стосовно доцільності визнання вчинення крадіжки з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище обтяжуючою обставиною позитивно висловлювались не всі автори. Зокрема, вказувалося, що ознаку «проникнення в приміщення або інше

сховище» треба виключити з кваліфікуючих обставин при посяганні на державну або колективну власність. Стверджувалося, що в переважній більшості випадків майно, що є предметом злочину, перебуває в місцях, спеціально відведених для його постійного або тимчасового зберігання; тому викрадення такого майна (завдяки своїй поширеності) є ознакою основного, а не кваліфікованого складу розкрадання [3, с. 14].

Подібною думки дотримується й О. О. Адоевська, яка вважає, що «з урахуванням невисокої суспільної небезпеки крадіжок, скоєних з незаконним проникненням у приміщення чи інше сховище, в сучасній науці кримінального права намітилася тенденція на витіснення зазначеної обставини з числа кваліфікуючих. Пропозицію про виключення з кола кваліфікуючих ознак «крадіжки, скоєної з незаконним проникненням у приміщення чи інше сховище» слід підтримати як таку, що відповідає вимогам обґрунтованої і справедливої диференціації кримінальної відповідальності» [4, с. 8].

Однак подібні судження не знайшли підтримки ні в кримінально-правовій теорії, ні у більшості законодавчих систем. Встановлення підвищеної кримінальної відповідальності за крадіжку, вчинену з незаконним проникненням у приміщення чи інше сховище, і особливо в житло, цілком обґрунтовано. Головними аргументами вважати вчинення крадіжки з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище більш небезпечною, а відтак і обтяжуючою обставиною, є такі.

Крадіжка з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище у порівнянні з простою крадіжкою порушує порядок, що обмежує вільний доступ у житло, інше приміщення чи сховище, тобто не тільки посягає на право власності, але й порушує інші суспільні відносини; крім того, проникнення у житло, інше приміщення чи сховище з порушенням встановленого порядку являє собою такий спосіб вчинення крадіжки, який спричинює, як правило, більшу матеріальну шкоду.

Особа, яка вчинює крадіжку з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, по-перше, порушує конституційну гарантію недоторканості житла; по-друге, посягає на додатковий об'єкт – недоторканість житла; по-третє, обирає такий спосіб вчинення крадіжки, який у даних конкретних умовах підвищує ймовірність спричинення шкоди власності громадян.

При цьому необхідно мати на увазі, що нерідко без здійснення дій з усунення будь-яких перешкод здійснити, наприклад, крадіжку практично неможливо. У злочинах проти власності, пов'язаних з проникненням у житло, приміщення, інше сховище, може знаходити своє відображення і велика, в порівнянні з іншими посяганнями, антисоціальна активність особи. Такий спосіб вчинення злочинів є, як правило, свідченням виключної вмотивованості особи, що вчиняє крадіжку; він свідчить про прагнення злочинця заволодіти майном, незважаючи на будь-які перешкоди.

Все це переконує в необхідності забезпечення більш високого ступеня захисту інтересів громадян при зазіханнях на їх власність, вчинених з незаконним проникненням у житло чи інше приміщення.

Аналізуючи диспозиції відповідних статей кримінальних кодексів європейських країн можна прийти до висновку, що законодавець не завжди вживає термін «проникнення». Так, ст. 279. § 1 КК Польщі містить формулювання «Хто винює крадіжку зі зломом» [5]. Тлумачення злому як способу вчинення злочину при цьому не дається. Особливо кваліфікуючою ознакою крадіжки визначає також Кримінальне уложення Німеччини вчинення крадіжки «з проникненням зі зломом в будівлю, службове або ділове приміщення чи інше закрите приміщення, або проникнення в них без злому, відкриття за допомогою підробленого ключа або іншого пристосування, не призначеного для відкриття замку звичайним чином» (ч. 1 § 243 КК) [6]. Ч. 3 ст. 139 КК Естонської республіки містить ознаку «шляхом усунення перешкоди або запору, які

перешкоджали проникненню в місце знаходження майна» [7]. П. 6 Ст. 311-4 КК Франції таким чином визначає зазначену ознаку: «шляхом проникнення в ці місця за допомогою хитрощів, злому або влізання» [8]. Ст. 239 КК Іспанії перераховує цілий набір прийомів, що включають злом шаф, сейфів, руйнування стіни, стелі, злом дверей, вікон [9].

На наш погляд, підвищена соціальна небезпека крадіжок визначається не самим фактом використання технічних засобів або прийомів для таємного викрадання майна, а тим, що, використовуючи їх, особа полегшує собі незаконне проникнення в житло, приміщення або інше сховище, діє більш зухвало, докладає зусиль до подолання перешкод для отримання доступу до чужого майна. Відтак, детальне описання всіх технічних засобів та способів проникнення обтяжує диспозиції відповідних норм та є зайвим. У більшості країн вони не згадуються.

Так, у подібному чи дещо зміненому вигляді відносно до ч. 3 ст. 185 КК України сформульовані аналогічні склади у кримінальних кодексах ряду зарубіжних країн. Наприклад, в Азербайджані – «незаконне проникнення в житло, приміщення, на склад або інше сховище» (ч. 2 ст. 177.2.3 КК АР) [10], у Молдові – «шляхом проникнення в приміщення, інше сховище або житло» (п. с ч. 2 ст. 186 КК РМ) [11], у Латвії – «проникнення в квартиру або приміщення або зі сховища, пристрої, з'єднує сховище; або з транспортного засобу» (ч. 3 ст. 175 КК ЛР) [12], в Узбекистані – «протиправне проникнення в житло, сховище або приміщення» (ч. 3 ст. 169 КК РУ) [13].

Разом з тим, звертає увагу диференціація кримінальної відповідальності, що має місце в окремих країнах, вчинення крадіжки з проникненням у житло та з проникненням в інші приміщення чи сховища. Так, Федеральним законом від 31 жовтня 2002 р. N 133-ФЗ «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Російської Федерації, Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації і Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення» ст. 158 УК РФ була викладена в новій редакції, і відповідальність за крадіжку, вчинену з незаконним проникненням у житло, була передбачена п. а ч. 3 ст. 158 КК РФ, а ознака «з незаконним проникненням у приміщення чи інше сховище» – передбачена п. б ч. 2 ст. 158 КК РФ [14]. У КК Білорусі згадується тільки проникнення в житло (ч. 3 ст. 205 КК РБ), проникнення в нежитлове приміщення чи інше сховище тут не передбачено [15].

Таке формулювання можна, на нашу думку, пояснити різним ступенем правового забезпечення в РФ охорони житла та інших приміщень. Зокрема у Конституції РФ визначеним є право особи на недоторканність житла (ст. 25). Про інші приміщення не йдеться.

Звертає увагу також невідповідність положень Конституції Республіки Беларусь її кримінального кодексу, адже ст. 29 Конституції Республіки Беларусь проголошує «недоторканність житла та інших законних володінь громадян».

З цього приводу варто зауважити, що формулювання, яке містить ч. 3 ст. 185 КК України найбільшою мірою відповідають такому принципу криміналізації як конституційна адекватність [16, с. 228], зміст якого полягає у тому, що Конституція України відповідно до ст. 8 має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на підставі Конституції України і мають відповідати їй. Аналогічні положення закріплені й у кримінальному законодавстві. Так, у ч. 1 ст. 3 КК зазначається, що КК ґрунтується на Конституції України.

Ст. 30 Конституції України проголошує: «Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду». Відтак, формулювання диспозиції ч. 3 ст. 185 КК України цілком відповідає зазначеному принципу.

Порівняльний аналіз відповідних статей кримінальних кодексів зарубіжних країн дозволив виявити ще одну істотну відмінність у формулюванні диспозицій норм, що встановлюють відповідальність за крадіжку, поєднану з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище. Йдеться про закріплення у відповідних кримінально-правових нормах терміну «незаконне» або «протиправне», що стосується проникнення у житло, інше приміщення чи сховище. Такі формулювання, наприклад містять п. а ч. 3 ст. 158 КК Російської Федерації, ч. 2 ст. 177.2.3 КК Азербайджанської Республіки, п. в ч. 2 ст. 175 КК Республіки Казахстан, ч. 3 ст. 169 КК Республіки Узбекистан та інші.

Наявність у диспозиції зазначеного терміну звертає увагу у зв'язку з оцінкою права винної особи перебувати в місці вчинення злочину, тобто, як зазначено у диспозиції, житлі, іншому приміщенні чи сховищі.

У Постанові Пленуму Верховного суду України № 10 від 06.11.2009 «Про судову практику у справах про злочини проти власності» зазначено, що «під проникненням у житло, інше приміщення чи сховище слід розуміти незаконне вторгнення до них будь-яким способом (із застосуванням засобів подолання перешкод або без їх використання; шляхом обману; з використанням підроблених документів тощо або за допомогою інших засобів), який дає змогу винній особі викрасти майно без входу до житла, іншого приміщення чи сховища» [17].

У судовому тлумаченні зазначеної кримінально-правової норми звертається увага на наявність як обов'язкової ознаки складу злочину, відповідальність за який передбачена ч. 3 ст. 185 КК, незаконності проникнення, тобто відсутності у винної особи права перебувати в цьому місці [18].

Не утворює цієї ознаки викрадення майна з житла, іншого приміщення чи сховища особою, яка відповідно до свого службового становища, у зв'язку з роботою, правовим статусом, особливим характером діяльності підприємства, установи, організації була наділена правом безперешкодного доступу до них. Це, зокрема, стосується викрадення майна службовцями та робітниками з службових чи виробничих приміщень, в яких вони працюють, членами сім'ї – з житла, в якому вони мешкають, відвідувачами магазинів, ательє, виставок – з приміщень чи сховищ, де здійснюються продаж чи виставка товарів і доступ до яких є вільним для всіх бажаючих [19].

Крім того, якщо умисел на викрадення майна виник під час перебування в житлі, іншому приміщенні чи сховищі, викрадення майна особою не можна розглядати за ознакою проникнення у житло або інше приміщення чи сховище, а відтак кваліфікувати за ч. 3 ст. 185 КК. Так, наприклад проникнення в магазин з метою здійснення крадіжки в години роботи магазину, коли доступ всіх покупців був вільний, не може кваліфікуватися як крадіжка з проникненням у приміщення. Аналогічні помилки при кваліфікації мають місце коли винна особа запрошена у гості або співмешкає з потерпілими, має ключі, вільний доступ до житла та ін. На наш погляд, уникнути подібних проблем мала б сприяти чітка вказівка в диспозиції ч. 3 ст. 185 КК саме на незаконність проникнення у житло, інше приміщення чи сховище.

Висновки. Проведений порівняльний аналіз українського та зарубіжного законодавства дозволив прийти до висновку про доцільність застосування зарубіжного досвіду у цьому питанні. Отже, наявність даного формулювання визнається цілком виправданим, що може бути враховано і вітчизняним законодавцем.

Таким чином, проведений у статті порівняльно-правовий аналіз законодавчого закріплення кваліфікуючої ознаки крадіжки «з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище» дав можливість виявити та врахувати зарубіжні досягнення при вирішенні питань кримінально-правової охорони власності від злочинів даної категорії та, на цій основі, сформулювати пропозиції щодо удосконалення відповідної кримінально-правової норми.

Список використаної літератури

1. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : моногр. / В. М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с.
2. Кримінальне право України: загальна частина : підруч. / за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 2-ге вид. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 480 с.
3. Карлов В. В. Критерии отбора законодателем квалифицированных составов преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.08 / Владимир Викторович Карлов; Свердловский юридический институт им. Р. А. Руденко. – Свердловск, 1990. – 16 с.
4. Адоевская О. А. Дифференциация ответственности за кражу по уголовному праву России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.08 / Ольга Александровна Адоевская; Самарский государственный университет. – Самара, 2007. – 18 с.
5. Kodeks karny. Opracowanie: Henryk Jablonski. – Skierniewice, 2001. – 326 s.
6. StGB, Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871. Historisch-synoptische Edition 1871—2013. Herausgegeben von Rechtsanwalt Dr. Thomas Fuchs Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht. – Mannheim 2013. – 1652 p.
7. Уголовный кодекс Эстонской Республики. - СПб., 2001. С. 133.
8. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л. В. Головкин, Н. Е. Крыловой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002.-650 с.
9. Уголовный кодекс Испании. - М., 1998. С. 77.
10. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. - СПб., 2001. С. 194.
11. Уголовный кодекс Республики Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=331268>
12. Уголовный кодекс Латвийской Республики. - СПб., 2001. С. 183.
13. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. - СПб., 2001. С. 194.
14. Уголовный кодекс Российской Федерации : по сост. на 1 февр. 2003 г. – М. : Элит-2000, 2003. – 158 с.
15. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=101163>.
16. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. М. Яковлева. – М. : Наука, 1982. – 304 с.
17. Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанова Пленуму Верховного Суду від 06 листопада 2009 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.
18. Практика розгляду судами справ про злочини проти власності. Верховний Суд. Узагальнення судової практики від 01.11.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004700-08>.
19. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. - Вид. 3-тє, переробл. та доповн. - К. : Атіка, 2004.-1056 с.

Стаття надійшла до редакції 26.03.2014 р.

A. M. Nazarenko

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LEGISLATIVE RECOGNITION OF THE AGGRAVATING CIRCUMSTANCES THEFT «WITH PENETRATION INTO THE DWELLING, OTHER PREMISES OR STORAGE»

The article studies the international experience of providing the legislative framework for a qualifying criterion for theft «with breaking and entering residential premises, other premises or accommodation».

It proves the reasonability and necessity of admitting the fact of theft with breaking and entering residential premises, other premises or accommodation as an aggravating

circumstance. Such offences not only infringe the right for property, but also abuse the constitutional guarantee of the inviolability of residence (Article 30 of the Constitution of Ukraine). Moreover, the above mentioned offences represent such a method of theft, which inflicts, as a rule, a greater extent of material damage. The attention is also paid to the fact that quite often it is impossible to commit theft without any efforts to eliminate obstacles. The above mentioned offences may also reflect a greater degree of anti-social activity of an individual if compared with other crimes. As a rule, such method of committing crimes is a proof of exceptional motivation of an individual committing theft and speaks of the offender's intention to take possession of property in spite of any obstacles.

The analysis of the norm under research gave us grounds for the conclusion that the wording that is stipulated by Part 3 of Article 185 of the Criminal Code of Ukraine complies at its maximum to such principle of criminalization such as the constitutional adequacy. The essence of which lies in the fact that the Constitution of Ukraine has the highest legal power in accordance with Article 8. Laws, including the Criminal Code, are adopted on the basis of the Constitution and must comply with it.

The comparative legal analysis discovered common features and peculiarities of structuring criminal-legal norms, which create liability for theft combined with breaking and entering residential premises in the legislation of different European countries, and namely: Azerbaijan, Belarus, Estonia, Spain, Latvia, Moldova, Germany, Poland, the Russian Federation, France and others.

We determined a number of countries, criminal codes of which specify methods of breaking-in, for example, with the help of a forged key, by removing a barrier or a door latch, by deceit, break-in or forced entry, locker and safe burglary, ruination of walls, ceilings, breaking doors, windows and others. It is said that the increased social threat of theft offences is determined not by the very fact of using technical tools or methods of secret stealing of property, but by the fact that a person using them facilitates his/her unlawful breaking into residential premises, other premises or accommodation, acts more insolently, makes efforts to overcome obstacles in gaining access to another person's property. Therefore, a detailed description of all technical means and methods of breaking-in burdens the dispositions of the respective norms and is unnecessary.

One more essential difference in formulations of the criminal-legal norms is using the terms «illegal» or «unlawful» in dispositions as such related to breaking into residential premises, other premises or accommodation. That is we speak of the absence of the guilty person's right to be in such a location. The analysis of the judicial practice discovered qualifying mistakes in this category of cases when, for example, a guilty person is invited to a household or lives together with the aggrieved party, has keys or free access to a household and other.

A distinct reference in the disposition of Part 3 Article 185 of the Criminal Code of Ukraine helps to avoid such problems by pointing to the illegitimacy of breaking into residential premises, other premises or accommodation. Thus, the conducted comparative analysis of the Ukrainian and foreign legislation led us to the conclusion about the advisability of applying the international experience to the issue in question.

Keywords: *burglary in a dwelling, other premises or storage, Penal Code, aggravating circumstances.*

УДК 343.50

К. М. Огороднік

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ МОТИВУ І МЕТИ ПРИ ВЧИНЕННІ УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ

У статті проаналізовано кримінально-правове значення мотиву та мети як елементів суб'єктивної сторони складу злочину при вчиненні ухилення від сплати податків. Чинним кримінальним законодавством встановлено відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 КК України). Зміст мети ухилення від оподаткування утворюється із загальних (притаманних для будь-якого ухилення) та особливих складових, що певною мірою зумовлюються і різною мотивацією цього злочину. Загальна мета ухилення від оподаткування полягає в прагненні не сплатити державі належного. Наголошено, що у випадку встановлення в діях особи прямого умислу при вчиненні несплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, поєднаного з корисливим мотивом, це дає підстави кваліфікувати діяння особи як злочин, передбачений ст. 212 КК України, поєднання непрямого умислу з іншими (не корисливими мотивами) складу злочину, передбаченого ст. 212 КК України, не створює. Стосовно того, що може вказувати на ознаки саме прямого умислу в діях винної особи, то цією ознакою ми пропонуємо вважати наявність ознак корупційного правопорушення в діях особи.

Ключові слова: податки, збори, обов'язкові платежі, ухилення, вина.

Постановка проблеми. Ст. 67 Конституції України передбачає обов'язок кожної особи сплачувати податки і збори у порядку і розмірах, встановлених законом. При цьому держава не спроможна забезпечити своєчасну сплату податкових внесків у повному обсязі лише за допомогою методу переконання, а система оподаткування не здатна ефективно працювати без інституту відповідальності і, зокрема, без належної кримінально-правової охорони.

Чинним кримінальним законодавством встановлено відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 КК України). Злочинне ухилення від сплати обов'язкових платежів, які входять у систему оподаткування, за що ст. 212 та деякими іншими нормами КК України передбачає кримінальну відповідальність, грубо ігнорує вказаний конституційний обов'язок, в якому втілено публічний інтерес всіх членів суспільства і сумлінне виконання якого справедливо визнається однією з необхідних умов існування соціуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Значний доробок у розрізі дослідження проблематики вини та інших елементів суб'єктивної сторони злочину у кримінальному праві міститься у працях таких вітчизняних науковців, як П. П. Андрушко, М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, Р. В. Вереша, П. А. Воробей, С. В. Гончаренко, О. О. Дудоров, М. Й. Коржанський, О. М. Костенко, П. С. Матишевський, А. А. Музика, В. О. Навроцький, А. Смірнова, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, М. І. Хавронюк.

Водночас низка питань щодо розуміння суб'єктивної сторони злочину пов'язаного з ухиленням від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів залишається спірною. Вони вимагають подальшого дослідження, в тому числі із використанням окремих нових підходів з урахуванням перегляду окремих положень кримінально-правової доктрини України.

Мета статті. Дослідження суб'єктивної сторони ухилення від оподаткування не обмежується встановленням форми вини чи виду умислу. Для з'ясування питання про виникнення, формування та зміст психічного ставлення особи до ухилення від оподаткування потрібно встановити кримінально-правове значення мотиву та мети цього злочину.

Виклад основного матеріалу. К. Ф. Тіхонов відзначає, що мотив, мета та емоції суттєво впливають на зміст вини. Вчений аргументує це тим, що наявність негативного ставлення особи до інтересів суспільства значною мірою залежить від мотиву, мети та емоцій. Найчастіше ці обставини обумовлюють більшу чи меншу тяжкість вини [1, с. 58].

У кримінально-правовій літературі єдиного погляду щодо мотиву аналізованого складу злочину не існує. Правильне розмежування видів умислу при ухиленні від сплати обов'язкових внесків державі можливе лише за умови з'ясування мети та мотиву вчиненого. При встановленні мети та мотиву слід звертати особливу увагу на результати матеріалізації розумових та психічних процесів самим індивідом [2, с. 52]. На жаль, у вітчизняній правозастосовчій практиці цьому не приділяється достатньо уваги.

Мотив і мета як психічні ознаки характерні для будь-якої свідомої вольової поведінки людини. У їх основі лежать потреби, інтереси людини. Однак коли йдеться про мотив і мету злочину, їх зміст визначається антисоціальною спрямованістю. Мотив злочину – це спонукання до вчинення злочину, а мета – уявлення про його суспільно небезпечний наслідок, про ту шкоду інтересам, яка за відомо для винного буде спричинена охоронюваним кримінальним законом і яка є для нього бажаною.

У ході задоволення потреб мотиви можуть змінюватися і збагачуватися. Поведінка, звичайно, є мотивованою, тобто визначаються разом і мотиви, але вони можуть бути нерівнозначними. Деякі з них є керівними, основними, інші – виступають у ролі додаткових. Особа керується, як правило, основними (пануючими, домінуючими) мотивами. Саме в таких мотивах більше всього проявляється суспільна небезпека особи злочинця. Вона така, який мотив її злочинної поведінки, адже мотив – явище особистісне, пов'язане з індивідуальними особливостями людини [3, с. 514].

Варто мати на увазі, що мотив означає і глибоку особисту причину злочинної поведінки. Він допомагає відповісти на запитання про те, чому особа поводить себе злочинно. Мотив розкриває співвідношення між внутрішнім і зовнішнім світом особи, між її потребами і можливостями (способами) їхнього задоволення, будучи саме особистісною детермінацією злочинної поведінки. Мотиви злочинної поведінки завжди тісно пов'язані з потребами й інтересами особи злочинця. Разом з тим суть відмінності злочинної поведінки полягає в інтересах, потребах, мотивах, меті, поглядах особи. Особистісні риси злочинця накладають відбиток на мотивацію, а мотиви злочинної поведінки, закріпивши в кримінально-карних діях, деформують особу злочинця.

Під мотивом злочину звичайно розуміють внутрішнє спонукання, рушійну силу вчинку людини, що визначає його зміст і уявлення про бажаний результат, якого прагне особа, котра визначає спрямованість діяння. Мотив виникає в особі на стадії формування наміру вчинити злочин і тому його виникнення передуює вчиненню злочину, але разом з тим він реалізується на усіх стадіях вчинення злочину і навіть може змінюватися з одного на інший.

З огляду на це, мотив дозволяє визначити, чому особа вчиняє злочин, а мета – заради чого, до якого результату спрямована її суспільно небезпечна діяльність.

Мотив як спонукання людини скоїти певний вчинок, зокрема, мотив злочину, є складним вольовим емоційним процесом, який відбувається у психіці людини. У процесі виникнення рішення перемагає будь-який мотив, котрий і визначає напрямок

волі людини. Характерним при прийнятті злочинного рішення (формуванні умислу) і є перевага суспільно небезпечного мотиву над усвідомленням обов'язку. Тобто мотив породжує умисел на скоєння злочину [3, с. 515].

Розглядаючи питання мотивації злочинної поведінки, слід зазначити, що В. М. Кудрявцев виділяє поняття «мотивації» у двох значеннях. По-перше, мотивація означає процес формування та виникнення мотиву злочинної поведінки, по-друге, мотивація означає сукупність спонукань (потреби, інтереси, звички тощо), які можуть виступати мотивом злочинної поведінки [4, с. 39].

Оскільки законодавець у диспозиції ст. 212 КК України не передбачив мотив ні як обов'язкову, ні кваліфікуючу ознаку, він для кваліфікації злочину сьогодні значення не має, але при цьому характеризує особу винного і ступінь суспільної небезпеки вчиненого діяння і тому повинен у будь-якому разі встановлюватися.

Деякий час науковці схилилися до визначення мотиву ухилення від оподаткування виключно як корисливого. Під корисливим мотивом у кримінальному праві розуміють спонукання до збагачення, отримання майнових вигод, підвищення матеріального стану, навіть якщо такі дії вчиняються на користь третіх осіб, винний намагається прямо чи побічно підвищити через них свій матеріальний стан. М. Й. Коржанський та А. Ф. Зелінський вважають, що слово «користь» несе в собі негативну моральну оцінку спонукання, вказує на егоїстичний зміст. Корисливий мотив виникає з індивідуальної потреби й особистого інтересу [5, с. 42]. Досить широке тлумачення користі дає А. Ф. Зелінський: це прагнення задовольнити індивідуальну життєву потребу шляхом протиправного, передбаченого кримінальним законом заволодінням чужим майном або майновим правом, що не належить винному [6, с. 156].

Не менш вдалою є теза, за якою корисливий мотив умисної злочинної діяльності полягає в аморальному прагненні задоволення індивідуальної потреби шляхом протиправного, передбаченого кримінальним законом заволодіння чужим майном або створення умов для заволодіння ним шляхом незаконного, за чужий рахунок, звільнення від майнових обов'язків і скорочення звичайних і необхідних за цих обставин особистих витрат. Кожен погодиться, що задоволення власних потреб через вчинення злочину – справді, неприродно й аморально. Виправдання цьому бути не може [3, с. 515].

Також Ю. М. Сухов, вважає, що мотив цього злочину, «як правило, корисливий, зокрема навіть при ухиленні від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів з метою використання «заощаджуваних» коштів в інтересах трудового колективу чи підприємства, оскільки особа, таким чином, окрім альтруїстичних, майже завжди керується прагненням задовольнити власну потребу – набути репутації незамінного, компетентного керівника тощо» [7, с. 10]. Оскільки матеріальна вигода є головною ознакою користі, то вона властива в тій чи іншій мірі для кожного індивіда.

Слід зазначити, що корислива мета і корисливий мотив ухилення від сплати податків обумовлені характером комерційної діяльності підприємств залежно від їх форми власності і проявляється в прагненні особи – платника податків – задовольнити свою індивідуальну потребу шляхом протиправного звільнення від майнових обов'язків, скорочення необхідних у конкретній ситуації або звичайних для певної особи витрат з метою поліпшення власної комерційної діяльності чи здобуття особистих благ. У той же час не можна не визнати, що одна справа, коли винним керувала особиста корислива зацікавленість (наприклад, вилучення з обороту «зеконормлених» на податках коштів з метою звернення їх на свою користь чи використання з іншою метою в особистих інтересах), і зовсім інша – якщо керівник підприємства намагався врятувати його від розорення з причини непомірного податкового тягара і, не сплачуючи податки, збільшував фонди, що залишаються у

розпорядженні організації, рятував виробництво від зупинки, а працівників – від неминучого звільнення (це здебільшого характерно для підприємств державного сектора економіки).

Вважаємо, що розуміння істотної різниці між таким неплатником податків і корисливим неплатником, а тим більше, злодієм повинно впливати також і на вибір заходів, що застосовуються з метою стягнення несплачених у визначений законодавством строк податків, зборів та інших обов'язкових платежів, на міру кримінальної відповідальності [8, с. 172].

Зрозуміло, що, крім корисливого, при вчиненні несплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів мають місце такі мотиви, як особиста зацікавленість, отримання переваг у конкурентній боротьбі, погашення заборгованості по заробітній платі, модернізації основних засобів виробництва, підтримки певних політичних сил на виборах тощо. Але, не дивлячись на таку різнобарвність, всі ці злочини завдавали шкоду відносинам у сфері оподаткування.

Так, досліджуючи чинники, що впливають на вчинення правопорушень у сфері оподаткування, А. Є. Гутник дійшов висновку, що в основі правопорушень у цій сфері не завжди лежать корисливі мотиви. В окремих випадках мотивами правопорушень виступають: намагання покращити фінансові показники підприємства, забезпечення платоспроможності, розвитку виробництва, конкурентноздатності тощо [9, с. 37]. Проте така позиція, на нашу думку, є досить спірною.

Так, В. В. Лисенко та П. В. Мельник щодо ухилення від оподаткування мотивом злочину визнають корисливу чи іншу зацікавленість [10, с. 32]. Л. П. Брич визначила, що корисливий мотив не є обов'язковою ознакою ухилення від сплати обов'язкових внесків державі [11, с. 283].

В умовах системної економічної кризи в державі мотивом, який нерідко спонукає осіб, відповідальних за сплату обов'язкових внесків державі, до вчинення ухилень: є бажання зберегти підприємство від банкрутства чи скрутного фінансово-економічного становища. Такі міркування осіб, хоч і не виправдовують їх повністю, але мають бути враховані при призначенні їм покарань.

Щодо мети злочину, то в науці кримінального права під метою злочину розуміють той уявний і бажаний суб'єктом кінцевий результат, якого він прагне досягнути, вчиняючи суспільно небезпечне діяння [12, с. 294]. Також метою злочину вважають бажання особи, яка вчинює суспільно небезпечне діяння, досягти певних шкідливих наслідків [13, с. 464].

На відміну від мотиву, мета злочину характеризує безпосередній злочинний результат, якого прагне досягти винний, вчинюючи злочин. Мотив і мета по-різному характеризують вольовий процес, де, зрештою, мотив злочину відповідає на питання: чим керується особа, яка вчиняє злочин, а мета визначає бажаний результат, до якого прагне особа.

Слід відзначити, що за своїм характером мотив тісно пов'язаний із метою злочину, оскільки саме він є поштовхом до досягнення злочинного результату. Мотив дає відповідь на питання: чому особа вчиняє діяння, що є спонуканням для вчинення? Мета ж відповідає на питання: заради чого особа вчиняє діяння, що вона прагне досягти цим, до якого конкретного результату прямує винний? Мотив і мета злочину є взаємопов'язані, але водночас не тотожні поняття: іншими словами, усвідомлення мотиву перетворює його на мету.

Протягом тривалого часу законодавець надає вагомому кримінально-правового значення меті вчинення злочину. Залежно від опису законом суб'єктивної сторони конкретного складу злочину, його мета може відіграти роль обов'язкових або кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) ознак. При цьому слід визнати

обґрунтованою позицію вчених, за якою тільки в умисних злочинах є мета, адже саме нею визначається спрямованість дій винного, прагнення до певного результату, зацікавленість у його досягненні. Встановлення мети як ознаки суб'єктивної сторони діяння є необхідним в усіх випадках вчинення умисного злочину, що дасть змогу виявити його причини, а також визначити вид і строк покарання.

Характерною ознакою будь-якого умисного злочину, що вчиняється з прямим умислом, є також і мета злочину. Мета – це уявлення про суспільно небезпечний наслідок діяння, що міститься в свідомості винної особи і до якого вона прагне, вчиняючи злочин. Правильне з'ясування мети злочину сприяє встановленню змісту і спрямованості умислу, а звідси – і встановленню ступеню суспільної небезпеки діяння, що, в свою чергу, враховується судом при призначенні покарання.

Особливості податкового злочину, а саме його багато об'єктність, впливають і на характер мети як ознаки суб'єктивної сторони цього злочину.

Метою ухилення від оподаткування може бути настання якогось певного наслідку, а в деяких випадках – декількох наслідків. При цьому все буде залежати від обізнаності особи та бажання досягнення того чи іншого результату, тобто від інтелектуального та вольового моментів умислу.

Це означає, що при рівних умовах, але в різних випадках зміст мети (обсяг бажаного злочинного наслідку) може бути неоднаковим. Зміст мети ухилення від оподаткування утворюється із загальних (притаманних для будь-якого ухилення) та особливих (характерних для певного ухилення) складових, що певною мірою зумовлюються і різною мотивацією цього злочину. Загальна мета ухилення від оподаткування полягає в прагненні не сплатити державі належного.

Особлива складова мети полягає в прагненні несплатою належного досягти й іншого злочинного результату. Разом з тим тенденція визнання мети обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони ухилення від оподаткування реально існувала. Зокрема пропонувалося викласти ст.148-2 таким чином: «Умисне діяння, вчинене з метою несплати установою ... податків...». Зрозуміло, що прийняття подібних пропозицій щодо визнання мети обов'язковою ознакою ухилення від оподаткування значно ускладнило б розслідування та судовий розгляд кримінальних справ цієї категорії.

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо, що у випадку встановлення в діях особи прямого умислу при вчиненні несплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, поєднаного з корисливим мотивом, це дає підстави кваліфікувати діяння особи як злочин, передбачений ст. 212 КК України, водночас, поєднання непрямого умислу з іншими (не корисливими мотивами) складу злочину, передбаченого ст. 212 КК України, не створює. Стосовно того, що може вказувати на ознаки саме прямого умислу в діях винної особи, то цією ознакою ми пропонуємо вважати наявність в тому числі і ознак корупційного правопорушення в діях винної особи.

Список використаної літератури

1. Тихонов К. Ф. Субъективная сторона преступления : моногр. / К. Ф. Тихонов. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1967. - 103 с.
2. Осика І. Доказування мотиву та мети як ознак суб'єктивної сторони злочину / І. Осика, С. Сафронов // Право України. -1997. - № 3. - С. 52.
3. Золотова О. І. Корисливий мотив як кваліфікуюча ознака умисного вбивства / О. І. Золотова // Держава і право. - 2009. - Вип. 46. - С. 513-518.
4. Криминальная мотивация : моногр. / под ред. В. Н. Кудрявцева. – М., 1986. – 290 с.
5. Зелінський А. Ф. Корислива злочинна діяльність : моногр. / А. Ф. Зелінський, М. Й. Коржанський. - Київ : Генеза, 1998. - 144 с.
6. Зелинский А. Ф. Криминология : учеб. пособ. / А. Ф. Зелинский. - Х., 2000. – 234 с.

7. Сухов Ю. М. Ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів: Проблеми відмежування від суміжних злочинів та кваліфікації за сукупністю: автореф. ... канд.. юр. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / Юрій Миколайович Сухов; Київський національний університет ім. Т.Шевченка. - К., 2000. - 21 с.
8. Молодик В. В. Кримінально-правові аспекти відповідальності за злочини, пов'язані з ухиленням від сплати податків, зборів і інших обов'язкових платежів / В. В. Молодик // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. - 1998. - №3. - С.169 -178.
9. Специфіка попередження, виявлення та розкриття злочинів у кредитно-фінансовій та банківській системах : навч. посіб. / за ред. А. Є. Гутніка, С. П. Точилкіна. - Ірпінь : Академія ДПС, 2001. - 154 с.
10. Лысенко В. В. Возбуждение уголовного дела об уклонении от уплаты налогов : учеб.-практ. пособ. / В. В. Лысенко, П. В. Мельник. - К. : Правові джерела, 1999. - 255 с.
11. Кримінально-правова кваліфікація ухилення від оподаткування в Україні : моногр. / Л. П. Брич, В. О. Навроцький ; вступ.ст. М. Я. Азаров. - К. : Атіка, 2000. - 288 с.
12. Гришук В. К. Кримінальне право України : заг. част. : навч. посіб. / В. К. Гришук. - К. : Ін Юре, 2006. - 568 с.
13. Вереша Р. В. Суб'єктивні елементи підстави кримінальної відповідальності : підруч. / Р. В. Вереша. - К. : Атіка, 2006. - 740 с.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2014 р.

К. М. Ohorodnik

PENAL VALUE MOTIVE AND PURPOSE IN COMMITTING OF TAX EVASION

Penal value motive and purpose as elements of subjective side of crime in committing of tax evasion is analyzed in the article. Responsible for evasion of taxes, duties and other obligatory payments is established by the current criminal law (art. 212 of CC of Ukraine). To clarify the question of the origin, formation and content of the mental attitude of a person for tax evasion should be to establish the motive and purpose of the crime. There is emphasized, that the correct clarifying of purpose of crime facilitates to clarify the content and direction of intent, and as a result to clarify the level of social danger of action. The last has taken into account by the Court in sentencing. There is noted, that the essence of specialty of criminal behavior includes interests, demands, motives, purpose and view of a person. Personal features of offender impact on his motivation. Motives of criminal behavior are fixed in criminal and penal actions, deform of a person of offender. A motive as a prompting of a human to commit some act, particularly a motive of crime, is a complex volitional emotional process which has place in the psychic of a person. Any motive which determines the direct of human's volition wins in the process of appearing of decision. General (which are inherent of any evasion) and specialty elements form the content of the purpose of tax evasion. These elements are due by different motivation of the crime. The general purpose of tax evasion is an aspiring doesn't pay to the state any payments. Emphasized that in case the actions of a person in direct intent when committing non-payment of taxes, duties and other obligatory payments, combined with a selfish motive, it gives reason to define a person acts as a crime under Art. 212 Criminal Code of Ukraine, the combination with other indirect intent (not selfish motives) of a crime under Art. 212 of the Criminal Code of Ukraine does not provide. We propose to consider signs of corruption offenses in the actions of a person as a feature of direct intent in the actions of the perpetrator.

Keywords: taxes, duties, obligatory payments, evasion, guilt.

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 061.1ЄС:327(560)(045)

Е. Р. Ахмедова

ПРАГНЕННЯ ТУРЕЧЧИНИ ДО ВСТУПУ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

В статті досліджуються політико-правові позиції держав-членів Європейського Союзу та їх політичних партій щодо вступу Туреччини до ЄС.

Ключові слова: Турецька Республіка, Європейський Союз, держави-члени Європейського Союзу, політика розширення Європейського Союзу, вступ Туреччини до Європейського Союзу.

Постановка проблеми. Переговори про вступ Туреччини до Європейського Союзу (далі: ЄС) розпочалися у 2005 році. Щоб приєднатися до європейської спільноти, кожна країна повинна адаптувати законодавство своєї держави відповідно до європейської правової системи. З приходом у 1923 році до влади першого президента Туреччини Мустафи Кемаля Ататюрка головним напрямком зовнішньополітичного курсу держави було проголошено наближення до європейського способу життя та європейської інтеграції. Сьогоднішнє керівництво Туреччини в особі президента держави Абдулли Гюля залишається вірним обраному курсу. Вступ Турецької Республіки до європейської спільноти є одним з найбільш складних, заплутаних та спірних питань, що сіє розбрати як між урядами держав-членів ЄС, його громадян, так й між турецької громади. Разом з тим, всі визнають, що прийняття країни до ЄС матиме для неї далекосяжні наслідки. Слід зазначити, що позиції держав-членів Союзу відносно цього питання є протилежними і до консенсусу далеко.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ця тема знайшла відображення в дослідженнях зарубіжних спеціалістів – політологів, соціологів, правників. Зокрема, варто відзначити статті Ніколаса Монсея, Катрін Беттгер та Єви-Марії Магті, Йвона Нашховена, Емільяно Александрі та Себастьяно Салі, Едуарда Солера та Ірен Гарсія, Асанасіуса Котсіароса, Дженгіза Гюная, Адама Жиманські та ін. Так, Ніколас Монсей вказує на те, що Франція є однією з країн ЄС де суспільні дебати щодо Туреччини є найбільш інтенсивними та суперечливими. Автор наводить головні аргументи, що пояснюють позицію опозиційних сил країни, партій, їхніх лідерів та політичних еліт [1]. Катрін Беттгер та Єва-Марія Магті досліджують та аналізують існування в Німеччині розбіжностей щодо вступу Туреччини до ЄС та наводять різні аргументи, які породжують в самій країні цілу низьку питань непростих питань соціального, етнічного та релігійного характеру [2, с. 32-45]. Йвон Нашховен, з одного боку, зосереджує увагу на існування обмеженої кількості дебатів в Бельгії щодо членства Туреччини в ЄС, головним чином, через проблеми усередині країни, з іншого, обґрунтовує зацікавленість Бельгії в майбутньому членстві Туреччини в ЄС [3, с. 46-57]. Праці Емільяно Алессандрі та Себастьяно Салі є досить цікавими для даного дослідження, так як фіксують позицію Італії, яка є однією з країн, що досить активно та сильно підтримує інтеграцію Туреччини до ЄС [4, с. 58-73]. Едуард Солер та Ірен Гарсія аргументують позицію Іспанії та ставлять перед собою задачу дослідити, чи збігається офіційна підтримка країни щодо вступу Туреччини до ЄС з позицією інших акторів політики Іспанії [5, с. 74-89]. Дженгіз Гюнай, досліджує причини занепокоєння опозиційних сил Австрії щодо майбутнього членства країни в Європейському Союзі [6,

с. 118-133].

Необхідно зауважити, що існує невелика кількість літератури, що розкриває позиції європейських країн щодо вступу Туреччини до ЄС та ще менше тієї, що надає більш-менш детальний аналіз позицій урядів, опозиції, неурядових організацій держав-членів ЄС.

Метою роботи є розгляд актуального питання розширення Європейського Союзу та ставлення його держав-членів щодо перспективи членства Туреччини в ЄС.

Для досягнення мети роботи передбачається вирішення наступних завдань:

- розкрити основні позиції деяких держав-членів ЄС щодо прагнення Туреччини вступити до Європейського Союзу;
- охарактеризувати та проаналізувати основні аргументи, якими оперують противники та прихильники турецької європейської інтеграції.

Викладення основного матеріалу. В 1959 році Туреччина вперше подала заявку на асоційоване членство в Європейському Економічному Співтоваристві та 12 вересня 1963 року підписала «Угоду про Асоціацію». В 1999 році на саміті в Гельсінкі (Фінляндія), тобто через декілька десятків років після укладення історичної угоди між політичними елітами Туреччини та ЄС, країна набула статусу офіційного кандидата на вступ до Європейського Союзу. Переговори щодо вступу розпочались 3 жовтня 2005 року та 12 червня 2006 року Європейський Союз перейшов до ведення конкретних переговорів щодо вступу країни до ЄС.

Починаючи з 2006 року, на Туреччину з боку ЄС почали поступати звинувачення в тому, що процес реформ в країні уповільнився, а іноді висловлювалася думка щодо їх призупинення. На думку ЄС, відсутність прогресу в реформах є важливою причиною відсутності прогресу в процесі переговорів. У зв'язку з цим, з боку європейських держав все частіше звучать пропозиції про надання Туреччині статусу привілейованого партнера в якості альтернативи повного членства країни в ЄС. Головним чином, поява заяв такого роду пов'язана зі зміною керівництва, насамперед, в Німеччині та Франції. Канцлер Німеччини Ангела Меркель, яка обіймає дану посаду з листопада 2005 року, як альтернативу повного членства Туреччини в ЄС рішуче підтримує статус привілейованого членства країни. Таку ж саму позицію займав колишній президент Франції Ніколя Саркозі, причому як протягом своєї виборчої кампанії, так й пізніше, протягом усього періоду його президентства.

Франція є однією з європейських країн в якій питання вступу Туреччини до ЄС викликає активні суспільні дебати, та останнім часом, досить суперечливі. Така позиція вважається непередбачуваною, враховуючи те, що протягом багатьох століть Туреччина та Франція мали тісні стосунки в історичній, політичній та економічній сферах.

В політичній сфері, починаючи з 2000 року, розгляд Францією питання щодо вступу Туреччини до ЄС спровокував серйозний розрив між політичними партіями та її лідерами. Так, колишній президент країни Жак Ширак протягом багатьох років підтримував Туреччину на шляху вступу до ЄС. Крім того, він відіграв важливу роль в підтримці заявки Туреччини на вступ до ЄС та в позитивному рішенні Європейською Радою (Гельсінкі, грудень 1999 р.) питання щодо набуття країною статусу кандидата-члена. Але, в жовтні 2004 року Президент Жак Ширак заявив, що передасть розгляд питання подальшого розширення ЄС на обов'язковий референдум, а в квітні 2004 року, президентська партія висловила думку стосовно «привілейованого членства» з Туреччиною, що має стати альтернативою повному членству.

Перемога Ніколя Саркозі на президентських виборах Франції в травні 2007 року, ознаменувала собою докорінні зміни в офіційній позиції країни щодо членства Туреччини в ЄС. Президент запропонував Туреччині альтернативне членство в ЄС в рамках Середземноморського Союзу. Навесні 2009 року, коли питання Туреччини з

новою силою обговорювалося на політичній арені, президент Н. Саркозі в Берліні, під час спільної заяви з канцлером Німеччини А. Меркель, підтвердив своє негативне ставлення щодо вступу Туреччини до ЄС. Подібна заява визвала низку негативних реакцій в ЄС, зокрема в тих країнах, уряди яких підтримують членство країни, таких як Польща, Португалія та Швеція.

Націоналістичні, праві та центристські партії Франції переважно виступають проти, тоді як ліві партії країни – займають протилежну позицію. Партія Зелених та Комуністична Партія Франції підтримують вступ Туреччини в межах умов, встановлених Копенгагенськими критеріями. Серед основних критеріїв «за» – географічні, культурні та релігійні аргументи, тоді як порушення в сфері прав людини, національних меншин та невирішення вірменського питання (щодо визнання турецького геноциду відносно останніх – Авт.) визивають серйозні занепокоєння. Колишній Президент Франції Валері Жіскар-Д'єстен, був одним з найперших політичних лідерів Франції, який висловив думку проти вступу Туреччини до ЄС, мотивуючи свою позицію географічним підґрунтям. Політик заявив, що Туреччина є країною, що має досить тісні відносини з Європою та впливову політичну еліту, але вона не є європейською країною. Політик додав, що столиця Туреччини не знаходиться в Європі, а 95 % її населення проживає за межами європейського континенту. Лідерами правих та центристських партій Франції досить часто приводяться культурні та релігійні аргументи, що можуть спровокувати «конфлікт цивілізацій» між ісламською та західною культурами та їхніми цінностями.

Підсумовуючи позицію Франції щодо вступу Туреччини до ЄС, можна сказати, що, її позиція по даному питанню є стабільно негативною, як серед громадян країни, так і серед представників політичної еліти. Але, деякі останні опитування надають більш оптимістичні перспективи можливого членства Туреччини в ЄС, так як все більше громадян заявляють, що вони погодяться на членство Туреччини в ЄС, якщо кандидат виконає усі необхідні вимоги [7, с. 16-30].

Уряд канцлера Ангели Меркель, що складається з двох найбільших партій Німеччини – Християнської Демократичної Партії (далі: ХДП) та Соціально-демократичної партія (далі: СДП), займає протилежні позиції щодо приєднання Туреччини до ЄС. Так, ХДП виступає за привілейоване партнерство Туреччини в ЄС, аргументуючи свою позицію наявністю розбіжностей в ідентичності обох сторін та необхідністю уповільнення процесу майбутнього розширення ЄС, надаючи пріоритет стабілізації європейської ідентичності та інститутам ЄС. ХДП в своїй оновленій програмі 2000 року, підкреслила необхідність вирішення питання кордонів Європи до того, як Європа досягне кордонів Ірану та Іраку. Ця позиція пояснюється страхом можливого конфлікту з арабським світом та не розглядає майбутнє членство Туреччини в ЄС в якості мосту або буферу між Європою та такими країнами як Ірак та Іран [8, с. 36-37]. Крім того, в своїй передвиборчій кампанії 2009 року, партія акцентує увагу на факті невиконання Туреччиною умов вступу до ЄС, серед яких забезпечення рівності прав людини, захист національних меншин або свобода релігії. СДП, навпаки, воліє бачити Туреччину в якості повноправного члена ЄС наполягаючи на тому, що членство Туреччини в ЄС зможе стабілізувати демократію в країні та спростовує аргументи щодо можливого «зіткнення цивілізацій». Партія підкреслює той факт, що Туреччина, яка заявила про свою прихильність до європейських цінностей, буде спроможною збудувати міст між іншими мусульманськими країнами, що відповідає інтересам як Німеччини, так і Європи [9, с. 38].

Зміст домовленості урядової коаліції Німеччини, що була досягнута в 2005 році, полягає в наступному: якщо ЄС не зможе прийняти будь-якого члена до своїх рядів та Туреччина покаже свою неспроможність у виконанні усіх вимог щодо майбутнього

членства, тоді вона повинна бути пов'язана з Європою настільки тісно в усіх сферах життя, наскільки це буде можливо, аби скористатися наданою їй можливістю розвивати відносини з ЄС в рамках привілейованого членства [10, с. 37].

Королівство Бельгія є державою-членом ЄС, що завжди підтримувала Туреччину в її прагненні вступити до ЄС. Протягом 2010 року Королівство Бельгії було одним з ключових гравців європейської політики, так як країна головує в ЄС.

Підтримка Бельгією майбутнього членства Туреччини в ЄС формується, виходячи з наступних причин:

1. Географічні причини та роль Туреччини у Європі та світі. В цьому плані Туреччина може виконувати функцію мосту між Європою та Близьким Сходом, навіть Центральною Азією. Очікується що Туреччина стане фактором стабільності в проблемному регіоні – бо вона як член НАТО з 1951 року, реально довела, що може бути надійним партнером в контексті співробітництва з міжнародними організаціями (географічний критерій та критерій вже розпочатого співробітництва в межах євроатлантичного співробітництва (колабораційний критерій) – Авт.).

2. Безпека в Європі. Інтеграція Туреччини в європейські інститути та політика Європейського Союзу розглядаються урядом Бельгії як найефективніший спосіб досягнення безпеки, протидії воєнним та фундаменталістським силам в Туреччині, з однієї сторони, та енергетичної безпеки для Європейського Союзу, з іншої (критерій безпеки – Авт.).

3. Забезпечення важелів для проведення реформ в Туреччині. Уряд Бельгії визнає необхідність проведення реформ в Туреччині, особливо в сфері прав людини, демократії та прав національних меншин (реформаторський критерій – Авт.) [11, с. 51-52].

Звичайно, позиція Бельгії виходить не лише з особистих інтересів забезпечення безпеки в регіоні, але також з рішучої віри в те, що співробітництво та існування спільних цінностей можуть стати суттєвими перевагами для співіснування бельгійського та турецького суспільств. Виходячи з того, що чимало людей турецького походження проживають в ряді країн Європейського Союзу, членство Туреччини в ЄС розглядається як логічний наступний крок. Уряд Бельгії, займаючи чітку позицію, вимагає не менш чіткі умови членства, що мають бути виконані країною-кандидатом, серед яких виконання Копенгагенських критеріїв (особливо в економічній та політичній сферах), врегулювання проблем з Кіпром, Грецією та ін.

Разом з тим, слід зазначити, що думка бельгійських політиків щодо вступу Туреччини до ЄС є неоднозначною. Так, націоналістичні партії країни займають негативну позицію стосовно членства Туреччини в ЄС. Основним аргументом проти є переконання в тому, що Туреччина не має культурного коріння в Європі. Чималу роль в такому ставленні відіграє конфліктна ситуація з Вірменією, не вирішене питання курдів та Кіпру, географічне положення Туреччини з її 97% території на азіатському континенті та стан ворожості, що існував між Туреччиною та європейським континентом протягом 700 років. Також висловлюється думка про те, що зі вступом Туреччини до ЄС, вона відіграватиме роль агента геополітичних інтересів США [12, с. 54-55].

Вважаємо, що коли питання щодо вступу Туреччини до ЄС стане активною та основною темою на порядку денному в інститутах ЄС, Бельгія, скоріше за все, лобіюватиме інтереси Туреччини ніж уповільнюватиме даний процес.

Італія є однією з країн, що досить активно підтримує вступ Туреччини до ЄС. Уряд країни виступає за розширення ЄС, мотивуючи таку позицію з економічної точки зору та підвищення потенціалу Європи в світі. Але позиція уряду не відображає позицію населення. Незважаючи на те, що італійці менш опозиційно налаштовані щодо

вступу Туреччини до ЄС ніж інші європейські народи, їхні настрої залишаються досить скептичними, головним чином через релігійний фактор та ісламофобію [13, с. 58].

В 2007 році колишній міністр закордонних справ Італії Масімо Далема досить розгорнуто сформулював основні причини підтримки членства Туреччини в ЄС з боку уряду Італії:

1. Спільна «Середземноморська ідентичність» Італії та Туреччини та бажання перетягнути ЄС як «центр тяжіння» з центральної та східної до південної Європи (геополітичний фактор – Авт.).

2. Туреччина як «центр» між Балканами, Кавказом та Центральною Азією, особливо в тих питаннях, що стосуються транспортування енергетичних носіїв (енергетичний фактор – Авт.).

3. Туреччина є успішним прикладом поєднання Ісламу зі світськими, демократичними інститутами (секуляризаційний фактор – Авт.).

4. Вступ Туреччини до ЄС означатиме рішуче випробування для ЄС який вирішить, чи визначає Європа себе в якості «виключної» ідентичності або відкритого політичного проекту (космополітичний фактор – Авт.) [14, с. 60].

Праві правлячі партії Італійської Республіки акцентують увагу на наступних факторах:

1. Членство Туреччини як гарантія забезпечення стратегічного партнерства ЄС з США через НАТО (військово-стратегічний фактор – Авт.).

2. Туреччина як привабливий ринок для проведення торгівельної діяльності та ключовий економічний партнер Італії (економіко-торгівельний фактор – Авт.).

Крім того, ліві та праві партії керуються аргументом, що Туреччина зможе забезпечити міст до Середнього Сходу та мусульманського світу. Але, одночасно, керівництво партій наголошує, якщо переговори про вступ Туреччини до ЄС супроводжуватимуться серйозними політичними дискусіями та непорозумінням, то їхня позиція може змінитися [15, с. 61].

Проти членства Туреччини в ЄС виступає Північна Ліга (далі: ПЛ), аргументуючи свою позицію релігійними переконаннями, питаннями культури та ідентичності. Варто підкреслити, що ПЛ є однією з постійних ключових політичних сил сучасного уряду Італії, і саме вона постійно наголошує на необхідності проведення народного референдуму в країні, якщо Туреччина успішно завершить переговорний процес щодо вступу до ЄС. На останніх парламентських виборах ПЛ подвоїла свою підтримку з боку народу (з 5% в 2004 р. до 10,2% в 2009 р.) [16, с. 63].

Бажання Італії бачити Туреччину в якості повноправного члена ЄС пояснюється ще тим, що Туреччина, станом на 2008 рік, стала третім найкрупнішим торговим партнером Італії. Якщо прямі італійські інвестиції в 2006 році були оцінені на рівні 4,4 млрд. дол., то в 2008 році – показник виріс втричі. На сьогоднішній день, близько 700 італійських фірм та компаній інвестують в країну чи безпосередньо працюють в Туреччині [17, с. 65-66]. Такі двосторонні економічні інтереси пояснюють існування так званого «італійського економічного лобі», яке досить активно виступає за інтеграцію Туреччини до ЄС. На підтвердження такої політики слід пригадати підписання Італією та Туреччиною (22 травня 2008 року) «Середземноморського Плану» в м. Стамбулі, з метою створення інвестиційних можливостей в Єгипті, Лівії, Алжирі, Марокко та Тунісі [18, с. 67]. Але, деякі ділові кола Італії скептично налаштовані щодо повної інтеграції Туреччини до ЄС, особливо компанії, сфера діяльності яких охоплює сільськогосподарський сектор. Крім того, надання рівних можливостей італійським та турецьким сільськогосподарськими ринкам породжує деякі побоювання зі сторони Італії, що вступ Туреччини до ЄС негативно вплине на конкурентоспроможність Італії.

Тобто, Італія, за традицією, є однією з головних держав, що підтримують членство Туреччини в ЄС. Але, скептицизм виникає навіть серед тих політичних сил, що визнають економічні та геополітичні переваги вступу. Ділова еліта країни досить активно підтримує членство Туреччини, але представники деяких секторів економіки не приховують свого занепокоєння щодо можливої втрати конкурентоспроможності.

Королівство Іспанія – не тільки підтримує членство Туреччини в ЄС, а наводить досить чіткі аргументи, серед яких – геостратегічна цінність Туреччини, торгові зв'язки з міцною економікою, позитивний вплив на процес демократизації Туреччини. Крім того, позитивно оцінюється можливий вклад Туреччини в зміцнення Середземноморської вісі усередині ЄС, шляхом сприяння переміщення центру тяжіння ЄС на південь. Такі погляди відповідають європейській політиці Іспанії, яка завжди позиціонувала себе прибічником європейській інтеграції та підтримувала вступ нових країн-членів, навіть якщо це розширення не матиме одразу переваг для Іспанії.

За словами міністра закордонних справ Іспанії Мігеля Моратінос, основним аргументом підтримки процесу розширення ЄС є «політичні причини, тому що ми переконані, що розширення підсилить стабільність та безпеку на Європейському континенті; економічні причини – ми матимемо новий ринок з 80 млн. жителів з економічним ростом на досить високому рівні; етичні та моральні причини – в розширенні ЄС ми бачимо себе немов в дзеркалі, пригадуючи наш вступ до Європейського Союзу, після десяти років диктатури, коли членство допомогло нам консолідувати демократію та ринкову економіку» [19, с. 74-75]. Керівництво Соціалістичної Робочої Партії Іспанії також виступає за вступ Туреччини до ЄС. Наприклад, в 2007 році, Хуан Москосо Дель Прадо, депутат та член комітету по закордонним справам парламенту Іспанії підкреслив стратегічну цінність Анкари, закликав до підтримки демократичних реформ в країні та аргументував важливість вкладу Туреччини у Середземноморський Союз. В травні 2008 року, під час святкування Дня Європи, партія знову виразила свою підтримку щодо вступу Туреччини до ЄС, «коли вона виконає усі вимоги» [20, с.77].

Народна партія Іспанії (далі: НП), починаючи з 2004 року, є головною опозиційною партією країни. Протягом періоду її перебування при владі (1996-2004 рр.), партія виступала за поглиблення двосторонніх відносин з Туреччиною, а також за включення цієї країни до європейського інтеграційного проекту, за умови, що остання виконає усі критерії держави-кандидата на вступ до ЄС. Так, Фернандо Вілалонг, державний секретар Іспанії, в 1997 році заявив наступне: «Іспанія визнає прихильність Туреччини до Європи та вважає, що інтеграція країни є прагненням, сумісним як з проектом європейської інтеграції так і з законним прагненням Туреччини. Підтримка Іспанії ґрунтується на нашій концепції Європейського проекту, який змушує нас пам'ятати про відкритість процесу розширення, його прозорість та недискримінаційність. Більш того, доцільність початку процесу переговорів буде пов'язано з об'єктивними політичними економічними умовами кожного з кандидатів на вступ до ЄС» [21, с. 78-79].

Між тим, по деяким питанням Союз Соціалістичної Партії Іспанії та керівництво Партії Справедливості та Розвитку Туреччини не має підтримки серед консерваторів Іспанії. Так званий проект Союз Цивілізацій був підданий критиці, та лідер консерваторів з самого початку був скептично налаштований до даного Союзу і заявляв наступне: «це є нічим іншим як піснею сирени», що «нікому немає до того діла» та що він «не є належним засобом боротьби з радикальним ісламістським тероризмом» [22, с. 79].

Примітним є той факт, що на загальних виборах 2008 року, НП не включила питання вступу Туреччини до ЄС до своєї передвиборчої програми, а перед виборами

до Європарламенту 2009 року було заявлено, що партія підтримує сьогодишню фазу процесу розширення, додавши, що ЄС також потрібно розглянути «інші можливі формули та рамки асоціації з Європейським Союзом» [23, с. 80]. Тобто, незважаючи на переважно традиційну підтримку Іспанії, спостерігаються зростаючі ознаки того, що позиція НП може стати більш скептичною. Такі настрої підтверджуються заявою відомого політика Іспанії, її колишнього прем'єр-міністра, Жозе Марія Азнара, який раніше наголошував на сприятливій позиції уряду Іспанії щодо членства Туреччини в ЄС, а зараз його погляди співпадають з позицією консерваторів, які ставлять під питання таке членство. Крім того, політик підкреслює, що партія не може ігнорувати курдське питання та «велику військову окупацію, яка наразі відбувається в турецькому Курдистані» [24, с. 81].

Незважаючи на те, що Іспанія залишається однією з країн, яка чітко висловлюється за вступ Туреччини до ЄС, останніми роками спостерігаються більш скептичні погляди по даному питанню. Консервативні політики виступають проти її членства, мотивуючи тим, що можливість поглинання ЄС нових членів є обмеженою, сумніваючись в «європейськості» Туреччини та пропонують альтернативне членство – привілейоване.

Деякі аналітики вважають, що Іспанія продовжуватиме підтримувати вступ Туреччини до ЄС до тих пір, поки правляча партія буде при владі та якщо уряд Туреччини втілить усі необхідні реформи. Якщо ж до влади прийде Народна Партія, її позиція залежатиме від того, хто буде відповідальним за європейську та міжнародну політику, так як усередині партії існують різні позиції щодо членства Туреччини в ЄС. Офіційна позиція також залежатиме від альянсу між новим урядом та європейськими лідерами та того, чи буде знаходитися питання членства Туреччини серед пріоритетних на їхньому порядку денному.

Щодо позиції Греції треба сказати, що в період з 2005 до 2009 років дві головні політичні партії, які традиційно представляють 70-75% електорату Греції, підтримують членство Туреччини в ЄС. Керівництво обох партій заявляє, що Копенгагенські критерії повинні бути виконані та є невід'ємними умовами для вступу Туреччини до ЄС, що означає: прийняття нормативно-правової бази ЄС, підписання Анкарського Протоколу, вирішення Кіпрської проблеми та захист прав грецької національної меншини. В зв'язку з цим, Греція вимагає від Туреччини «забезпечити незворотність процесу політичних реформ та їх втілення на практиці, особливо в питанні, що стосуються фундаментальних свобод та поваги прав людей, що включає питання всесвітнього патріархату та грецької національної меншості», а також «врегулювання сумнозвісного кордонного питання мирним шляхом» [25, с. 94].

Соціалістична партія (PASOK) також відкрила шлях до початку переговорів ЄС-Туреччина. Офіційна позиція партії полягає в наступному: «Туреччина може бути в Європейському Союзі за умови виконання європейських критеріїв, відповідності до дій міжнародного права, сприяння підписанню резолюції щодо Кіпрського питання та відкликання турецького війська з острова». Партія також пропонує нову, так звану Національну Стратегію Миру та Безпеки в регіоні та висловлюється за підписання «Пакту про Мир та Безпеку» з Туреччиною [26, с.95].

Менш чисельні партії країни скептичніше налаштовані щодо перспективи членства Туреччини в ЄС. Особливо Комуністична Партія Греції (КПГ), яка висловлюється проти та навіть відкидає ідею європейської інтеграції в цілому.

Коаліція Радикально Права Партія (SIRIZA) в своїй політичній програмі висловлює підтримку переговорів між Туреччиною та ЄС. Як і партія PASOK, вона виступає за діалог, що ґрунтується на міжнародному праві та очікує на позитивні дії з боку Туреччини щодо відміни принципу «casus belli» (привід до війни – лат.), надання

можливості вирішення питання щодо континентального шельфу на розсуд Міжнародного Суду та зниження воєнних витрат.

Партія радикальних правих (LAOS) займає більш націоналістичний політичний підхід щодо вступу Туреччини до ЄС та відкрито відхиляє таку можливість, якщо Туреччина не виконає політичні критерії та не сприятиме вирішенню кіпрського питання. Греція змогла переконати європейських партнерів в тому, що відносини між Туреччиною та Грецією, Туреччиною і Кіпром є європейськими, та такими, які Греція не в змозі вирішити самотужки.

Підтримка Грецією вступу Туреччини до ЄС ґрунтується на перспективі співпраці по внутрішньополітичним та економічним питанням та майбутніх дій Туреччини, як відповідального члена Європейського Співтовариства.

Тобто, можна зробити висновок, що політичні еліти Греції активно підтримують вступ Туреччини до ЄС, та це питання й досі залишається відкритим. Нещодавні зміни офіційного зовнішнього курсу Греції ознаменували собою докорінну зміну поглядів політичних еліт країни, які мають на меті забезпечення сприятливої атмосфери між двома країнами шляхом членства Туреччини в ЄС. З іншого боку, поточний аналіз чітко визначає що, народ Греції має скептичні погляди щодо членства Туреччини в ЄС. Крім того, ЗМІ Греції відкрито виражають невпевненість щодо Туреччини як Європейського Проекту. Враховуючи тенденції небажання народу Греції підтримувати членство Туреччини в ЄС та схоже ставлення ЗМІ країни, досягнути підтримку народних мас Греції по даному питанню буде складно. Таким чином, політичні еліти є фактично єдиним джерелом, що підтримують переговори між Європейським Союзом та Туреччиною.

Австрійська Республіка, як і Франція, вважається однією з найзапекліших опонентів вступу Туреччини до ЄС. Небажання Австрії бачити Туреччину членом ЄС пояснюється культурною відмінністю та тим, що Туреччина не є достатньо європейською державою. Крім того, позиція «проти» пояснюється навіть не самою Туреччиною, як можливого члена організації, а потенційною міграцією населення нової країни-члена до держав ЄС. Цікаво, що членство Туреччини в ЄС не знаходилося на порядку денному Австрії до моменту східного розширення Європейського Союзу в 2004 році. З одного боку, дебати щодо вступу Туреччини компенсують відсутність обговорень щодо останніх двох розширень ЄС, так як публічне обговорення вступу Румунії та Болгарії до ЄС просто не відбувалося в країні, незважаючи на те, що громадяни Австрії залишалися досить скептично налаштованими щодо останнього розширення. З іншого боку, вступ Туреччини до європейської спільноти породжує багато побоювань, невпевненості та упереджень, пов'язаних з переходом до багатокультурного суспільства, що невпинно зростає. В цьому контексті, інтеграція зростаючої кількості мусульманських суспільств в австрійську культуру, розглядається в якості найбільшого виклику, особливо в містах. Після терористичної атаки 11 вересня 2001 року в США, вступ Туреччини до ЄС почав асоціюватися з упередженнями, занепокоєнням та підозрою до радикального ісламу та мусульман. Так, в своїй кампанії, праві сили країни назвали Туреччину та турків – найбільшу групу мусульманських мігрантів в Австрії – представників ісламу, головною загрозою австрійській культурі. Австрійська партія свобода (далі: ПС) використала картинку Талібану та повністю вкритих чадрую жінок для мобілізації суспільства проти так званої «ісламської загрози». Керівництво партії також пригадало давні історичні події, що глибоко закарбувалися в пам'яті населення Австрії, змальовуючи «жахливих» середньовічних турків як одну з найважливіших історичних загроз для країни. Лідер цієї партії Х. С. Встраче в своїй передвиборчій кампанії 2006 року, використовуючи такі лозунги

як «Не буде Туреччини в ЄС» або «Дім, а не Іслам», продемонстрував несумісність ісламу та турків з Австрією та Європою [27, с. 118-119].

Головна опозиційна партія країни, Партія Соціальних Демократів, здійснювала тиск на коаліційний уряд Австрії, з метою протидії початку переговорів щодо вступу Туреччини до ЄС. З огляду на це, канцлер країни В. Шюссель намагається просувати концепцію «привілейованого членства» та після довгих дебатів за закритими дверима, політик заявив, що після завершення переговорів щодо вступу Туреччини до ЄС, в країні відбудеться референдум [28, с. 121]. Та низька підтримка цього питання, вважаємо, не означає неможливість зміни ситуації, особливо враховуючи зростаючий інтерес до Туреччині в соціальному, політичному, економічному та культурному напрямках. Крім того, враховуючи зростання обсягу торгівлі між двома країнами, ділові кола та компанії Австрії вважаються потенційними лобістами членства Туреччини в ЄС.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- головним висновком є те, що на цей час не існує єдиної європейської думки стосовно членства Туреччини в Європейському Союзі. Так, Іспанія залишається однією з усіх європейських країн, що має досить чітку та однозначно позитивну позицію щодо вступу Туреччини до ЄС. Вона також є однією з держав-членів ЄС підтримка населення якої цього питання, за останні роки, значно зросла, тоді як більшість європейських країн демонструють спад в такій народній підтримці. Разом з повною підтримкою Іспанії відчувається певний рівень небажання прийняття нового члену до ЄС, особливо серед консервативних політиків та певних сегментів громадського сектору.

- в Німеччині спостерігається зростання негативного ставлення до членства Туреччини в ЄС, особливо в світлі зростаючої критики з боку Франції, яка розділена на ідеологічному підґрунті між правими та лівими партіями. Разом з Німеччиною та Францією, найменш сприятливу думку про Туреччину висловлює Австрія, для якої основним небажанням бачити Туреччину в якості країни-члена ЄС, є культурні та історичні питання ніж правові чи технічні. Однією з країн, що посиляє конфліктні сигнали стосовно членства Туреччини в ЄС є Італія. Особливо категорично настроєним є народ даної країни, який протягом останніх років демонструє все більш скептичну позицію по даному питанню, що базується на релігійному підґрунті та можливій ісламофобії, яка може вплинути на «християнську суспільну думку».

- з прийняттям Лісабонського Договору ЄС 2009 року почала діяти нова правова система, ціль якої є створення більш ефективного та демократичного Європейського Союзу. Її втілення та боротьба з соціальними та економічними наслідками фінансової кризи є основними викликами для ЄС. Складність та важливість цих питань навряд чи поставить питання про подальше розширення ЄС на перші позиції порядку денного, але зміна бази Договору, на яку очікували ще з моменту східного розширення ЄС в 2004 році та надія на подолання наслідків економічної кризи, також можуть слугувати каталізатором для стимулювання дебатів щодо залучення Туреччини до ЄС.

Список використаної літератури

1. Sait Akşit, Özgem Şenyuva, Çiğdem Üstün. Turkey Watch EU Member States' Perceptions on Turkey's Accession to the EU [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://sinan.ces.metu.edu.tr/dosya/turkey_watch_en.pdf
2. Там само. - С. 32-45.
3. Там само. - С. 46-47.
4. Там само. - С. 58-73.
5. Там само. - С. 74-89.
6. Там само. - С. 118-133.
7. Там само. - С. 16-30.
8. Там само. - С. 36-37.

9. Там само. - С. 38.
10. Там само. - С. 37.
11. Там само. - С.51-52.
12. Там само. - С.54-55.
13. Там само. - С.58.
14. Там само. - С.60.
15. Там само. - С.61.
16. Там само. - С.63.
17. Там само. - С.65-66.
18. Там само. - С.67.
19. Там само. - С.74-75.
20. Там само. - С.77.
21. Там само. - С.78-79.
22. Там само. - С.79.
23. Там само. - С.80.
24. Там само. - С.81.
25. Там само. - С.94.
26. Там само. - С.95.
27. Там само. - С.118-119
28. Там само. - С.121.

Стаття надійшла до редакції 27.06.2014 р.

E. R. Akhmedova

ASPIRATION TURKEY TO JOIN THE EUROPEAN UNION: POLITICAL AND LEGAL POSITION OF EU MEMBER STATES

This paper investigates the political and legal positions of the Member States of the European Union and their political parties on Turkey's accession to the EU.

The author notes that at present there is no single European opinion on Turkey's membership in the European Union. Thus, Spain is one of the all European countries, has a very clear and unambiguously positive attitude towards Turkey's accession to the EU. It is also one of the EU member states support a population this issue in recent years has significantly increased, while most European countries have such a decline in popular support. With the full support of Spain felt a degree of reluctance to adopt the new Member State of the EU, especially among conservative politicians and certain segments of the public sector.

It is shown that in Germany there is a growing negative attitude towards Turkey's membership in the EU, especially in light of growing criticism from France, which is divided into ideological grounds between rightist and leftist parties. Together with Germany and France, the least favorable opinion about Turkey expressed Austria, for which the basic reluctance to see Turkey as an EU member state, there are cultural and historical issues than legal or technical. One of the countries that send conflicting signals regarding Turkish membership is Italy. Especially strongly minded people of this country is that in recent years demonstrates the increasingly skeptical stance on this issue, based on religious grounds and the possible Islamophobia, which can affect the «Christian public opinion».

The author believes that the adoption of the Lisbon Treaty in 2009, when launched the new legal system, whose purpose is to create a more effective and democratic European Union, its implementation and the fight against social and economic effects of the financial crisis is a major challenge for the EU. The complexity and importance of these issues are unlikely to raise the issue of further enlargement of the EU for the first item of the agenda, but the change of the base of the Treaty, which were expecting more after the eastern enlargement of the EU in 2004 and hope to overcome the economic crisis, can also act as a catalyst to

stimulate debate on the involvement of Turkey to the EU.

Keywords: *Republic of Turkey, the European Union, the Member States of the European Union, the European Union's enlargement policy, accession of Turkey to the European Union.*

УДК 342.734-053.81(477)(043)

С. Х. Барегамян

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ТА ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВІДНИХ ДЕРЖАВ

У статті розглядається сучасний стан забезпечення правового регулювання зайнятості та працевлаштування в Україні у контексті досвіду провідних країн світу.

Зазначено, що працевлаштування та зайнятість є інструментами найбільш повної реалізації конституційного права на працю, що має сформуватись не тільки на теоретичному рівні в українській науці конституційного та трудового права, але знайти практичне застосування. Працевлаштування є передумовою такого явища, як зайнятість, і гарантією останнього. Практичне вирішення проблем в цій сфері полягає у вирішенні державою завдання забезпечення підходящою роботою кожного, хто бажає працювати і тим самим здійсненні повної зайнятості населення.

Виконання державної політики зайнятості та організація працевлаштування покладені на Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Державну службу зайнятості, Державну інспекцію України з питань праці, місцеві державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські організації, суб'єктів підприємницької діяльності.

З метою вдосконалення засобів правового регулювання зайнятості та працевлаштування в Україні, досліджено зарубіжний досвід провідних держав в цій сфері.

Ключові слова: *правове регулювання, конституційне право на працю, зайнятість та працевлаштування, запобігання безробіттю, Державна служба зайнятості, державна політика зайнятості.*

Постановка проблеми. Проблеми правового регулювання зайнятості є досить актуальними в країнах з розвинутою економікою. Це зумовлено змінами в економічному середовищі, складністю становища на ринку праці, зростанням питомої ваги працівників найманої праці, змінами в їхній структурі, процесами трудової міграції. Основне навантаження в цій сфері покладається саме на державу: вона здійснює працевлаштування, професійне навчання і перенавчання, матеріальне забезпечення осіб, які цього потребують. Обов'язок держав у сфері зайнятості та працевлаштування полягає в тому, щоб здійснювати прогресивні економічні і соціальні реформи, забезпечувати повну участь свого народу в процесі і вигодах економічного розвитку, використати свої ресурси для надання всім можливостей користування наданими правами.

На сучасному етапі міждержавної інтеграції для України правове регулювання суспільних відносин в сфері зайнятості та запобігання безробіттю набуває першочергового значення, позаяк зайнятість населення віддзеркалює стан економіки країни. Надбання незалежності дало можливість демократизувати трудові відносини, але зміцнення інституту соціального діалогу відбувається занадто повільно. В

сьогоднішній ситуації турбує те, що наша держава ніби усунулася від чіткого контролю трудової сфери. Випереджуюче зростання споживчих потреб і вимог до оплати праці з боку населення разом з відсутністю цілеспрямованих дій відносно структурних змін в економіці з боку держави і працедавців, неминує породжувати цілий ряд негативних соціальних наслідків. Найболючішим з них є безробіття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка проблем, пов'язаних із правовим регулюванням відносин зайнятості, певною мірою піддавалася науковим розробкам. Зокрема, до висвітлення різних аспектів цієї проблеми зверталися такі дослідники як Н. Болотіна, В. Венедиктов, О. Волкова, С. Іванов, Р. Кондратьєв, Ю. Маршавін, Ю. Орловський, О. Пашков, З. Симорот, П. Ставинський, Н. Стадник, К. Уржинський, Н. Хуторян та ін.

Метою статті є дослідження наукових матеріалів, що мають теоретичне, законодавче та практичне значення з питань сприяння зайнятості та працевлаштування населення в умовах демократизації, які відбуваються в Україні у контексті зарубіжного досвіду. Поставлена мета зумовила необхідність реалізації наступних завдань:

- виокремити фактори, які обумовлюють виникнення проблем в галузі зайнятості;
- з'ясувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення зайнятості та працевлаштування в Україні;
- визначити державні органи, що сприяють реалізації зайнятості та працевлаштування в Україні;
- окреслити альтернативні шляхи вирішення проблем в сфері правового регулювання зайнятості;
- сформулювати рекомендації щодо використання закордонного досвіду правового регулювання зайнятості в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що проблема безробіття в Україні стоїть досить гостро. Для визначення реальних масштабів зайнятості і безробіття використовується світова практика – дані вибіркового обстеження населення з питань економічної активності, в основу яких покладена методологія Міжнародної організації праці (МОП). Показник «рівень безробіття (за методологією МОП)» визначається у відсотках як співвідношення чисельності безробітних віком 15–70 років до економічно активного населення відповідного віку. В Україні такі обстеження з 1995 року проводить Державна служба статистики.

Так, кількість безробітних, зареєстрованих в державній службі зайнятості в Україні станом на 1 квітня 2014 року становила 512,8 тис. незайнятих осіб, з них отримували допомогу по безробіттю – 415,2 тис. осіб, з них 270,7 тис. (52,8 %) становили жінки, 213,5 тис. (41,6 %) жителі сільської місцевості, 216,9 (42,3 %) – молодь віком до 35 років [1]. З 1 січня 2014 року максимальний розмір допомоги з безробіття складає чотири прожиткові мінімуми (на 1 січня 2014 року він складає 1176 грн. [2]). Середній розмір допомоги по безробіттю у березні 2014 року становив 1268 грн.

Невідповідність попиту на робочу силу її пропозиції в професійно-кваліфікаційному та територіальному розрізі зумовлює значну міжрегіональну диференціацію зареєстрованого безробіття. Скорочення чисельності працюючих спостерігалось за останній рік в усіх регіонах України крім Волинської та Херсонської областей.

У середньому за 9 місяців 2013 року рівень безробіття в Україні залишається нижчим, ніж в країнах Європейського Союзу, де він становив 11% (зокрема, в Греції та Іспанії, відповідно, по 27%, Хорватії та Кіпрі - 17%, Португалії – 16%, Словаччині – 14%, Ірландії та Болгарії – 13%, Італії та Литві по 12%) [1].

Населення порівнює свій сьогоднішній добробут з досягнутим рівнем життя в розвинених країнах, а не з радянським минулим, що є наслідком критичного відношення до існуючих стандартів оплати праці, у зв'язку з чим є складним знайдення роботи з оплатою праці, що забезпечує достатній життєвий рівень.

Усупереч давнім розмовам про необхідність переходу на інноваційну модель розвитку, держава і працедавці продовжують дотримуватися моделі дешевої робочої сили. За радянських часів працедавець міг не занадто звертати увагу на заробітну плату і інтереси працівників в цілому, оскільки був монополістом і володів міцними методами позаекономічного примусу до праці. В нових економічних реаліях також зміцнені позиції роботодавця в трудових відносинах, його важко змусити дотримувати прав працівників. Це обумовлено також тим, що, в більшості випадків, працівнику дуже складно знайти роботу. Звинувачувати в цьому потрібно не лише працедавців, які намагалися усіма способами утриматися на позиціях диктату, не лише профспілки, що не уміють діяти рішуче і самостійно, не лише працівників і населення в цілому, які не проявляють громадянську активність, але і патерналістську традицію державної політики, яка в умовах розвитку ринкових відносин намагається діяти старими адміністративними методами.

Зазначимо, що працевлаштування та зайнятість є інструментами найбільш повної реалізації права на працю, тому їх органічними частинами мають бути: допомога безробітним; створення можливостей продуктивної та добре оплачуваної зайнятості; адекватне співвідношен між оплатою кваліфікованої і некваліфікованої праці, розумової і фізичної; стимулювання механізмів адаптації до вимог ринку.

Проблемами правового регулювання в сфері зайнятості і працевлаштування є неузгодженість нормативно-правових актів, наявність суперечностей, а також незабезпеченість фінансовим підґрунтям та механізмом реалізації окремих норм. Такий ускладнений характер законодавства у цій сфері аж ніяк не сприяє належному регулюванню відносин в сфері зайнятості та працевлаштування у доволі непростих умовах перехідного періоду.

Базову роль серед джерел правового регулювання зайнятості, працевлаштування і захисту від безробіття грають міжнародно-правові норми, які умовно можна поділити на три групи: універсальні, регіональні та національні.

Універсальні норми містяться в загальних принципах Статуту ООН (ст. 1, 13, 55, 56, 62 і 68) [3], в положеннях Загальної декларації прав людини (ст. 23) [4]. Як відзначається в ст. 7 Хартії економічних прав та обов'язків держав від 12.12.1974 р. [5], кожна держава несе відповідальність за сприяння економічному, соціальному і культурному розвитку свого народу. В нормах Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [6] це право включає право кожної людини на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Крім того, для підвищення захищеності своїх громадян держава зобов'язана вживати належні заходи по розвитку професійно-технічного навчання, економічному зростанню і повній продуктивній зайнятості (ст. 6).

Свобода праці включає і право кожної особи на справедливі і сприятливі умови праці. Це право, гарантоване в ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, складається з наступних аспектів: а) винагороди, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим: справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, задовільне існування для них самих та їхніх сімей; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; в) однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації [6].

У цій області Міжнародною організацією праці (МОП) прийняті більш ніж 170 конвенцій. Важливе значення мають наступні: № 29 «Про примусову чи обов'язкову працю» від 28.06.1930 р.; № 100 «Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності» від 29.06.1951 р.; № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» від 25.06.1958 р.; № 122 «Про політику в галузі зайнятості» від 09.07.1964 р.; № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» від 21.06.1988 р. та ін.

У Конвенції МОП № 122 «Про політику в області зайнятості» відзначається, що з метою «ліквідації безробіття і неповної зайнятості кожен член Організації проголошує і здійснює в якості головної мети активну політику, спрямовану на сприяння повної, продуктивної і вільно обраної зайнятості» (ст.1) [7].

Згідно Конвенції МОП № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» відмова в прийомі на роботу може бути виправдана тільки у разі відсутності вільних місць або недостатньої кваліфікації претендента. Необгрунтовані звільнення є незаконними, і в необхідних випадках трудящі можуть бути відновлені на колишній посаді за рішенням суду. [8]

Іншу групу джерел регулювання зайнятості та працевлаштування складають норми, які містяться в *регіональних угодах* (таких, як Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [9], Європейська соціальна хартія від 18.10.1961 р. [10], Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 р. [11], та ін.).

Третя значна група пов'язана з гарантіями реалізації прав в сфері зайнятості і працевлаштування, закріпленими в *національних* законодавствах держав.

До нормативно-правих актів, які регулюють трудові відносини в сфері зайнятості в Україні відносяться: Конституція України, Кодекс законів про працю України, закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства соціальної політики України, соціально-партнерські угоди та колективні договори, міжнародні правові акти.

Так, статтею 43 Конституції України встановлено наступне: «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується...» [12]. Саме завдяки праці, без якої не існувало і не може існувати жодне суспільство, людина задовольняє свої фізичні та духовні потреби. Однак людина не завжди може забезпечити себе працею. При цьому, дуже важливою є норма статті Конституції, якою на державу покладено створення умов для повного здійснення громадянами права на працю, держава гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом. [12]

Більш конкретизоване вираження державного регулювання трудових відносин в цій сфері знаходимо у главі III-A «Забезпечення зайнятості вивільнюваних працівників» Кодексу законів про працю України [13].

При цьому, згідно статті 8 (1) Кодексу законів про працю України встановлено пріоритет міжнародного договору над національним законодавством: «Якщо

міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди».

Засади регулювання праці і зайнятості населення визначаються законами України: «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 р., «Про колективні договори і угоди» 01.07.1993 р., «Про оплату праці» від 24.03.1995 р., «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 р., «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р., «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 р., «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 р., «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р.

Серед законів в сфері регулювання зайнятості основним є «Про зайнятість населення», який набрав чинності з 1 січня 2013 року[14]. Цей закон було прийнято 5 липня 2012 року на заміну Закону України «Про зайнятість населення» від 1991 року. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні основи зайнятості населення України і його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Відповідно до Закону, зайнятість – не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно.

Державна політика України зайнятості населення базується на таких принципах: пріоритетності забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості в процесі реалізації активної соціально-економічної політики держави; відповідальності держави за формування та реалізацію політики у сфері зайнятості населення; забезпечення рівних можливостей населення у реалізації конституційного права на працю; сприяння ефективному використанню трудового потенціалу та забезпечення соціального захисту населення від безробіття.

Основними напрямками державної політики у сфері зайнятості населення є: створення умов для розвитку економіки та сприяння створенню нових робочих місць; задоволення попиту пріоритетних галузей економіки у висококваліфікованих працівниках; посилення мотивації до легальної і продуктивної праці; активізація підприємницької ініціативи та самостійної зайнятості населення; удосконалення системи професійного навчання з урахуванням інтересів особистості, потреб економіки та ринку праці; сприяння підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання у професійному розвитку працівників; збалансування попиту і пропонування щодо обсягу та рівня кваліфікації робочої сили на ринку праці шляхом системного прогнозування потреб економіки; сприяння зайнятості громадян; забезпечення створення рівних можливостей для реалізації суб'єктами господарювання інфраструктурних проектів та цільових програм, що фінансуються за рахунок державних коштів; координація та контроль діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні; повернення безробітних до продуктивної зайнятості; міжнародне співробітництво у сфері забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном; взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців та професійних спілок з метою забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості, зокрема здійснення заходів щодо сприяння зайнятості населення; забезпечення ефективного та цільового використання коштів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення; здійснення заходів, що

сприяють зайнятості громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці; заохочення роботодавців, які зберігають діючі та створюють нові робочі місця насамперед для громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці; забезпечення співпраці центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, інших посередників з працевлаштування та установ соціальної, професійної і трудової реабілітації інвалідів, центрів соціальних служб для молоді; захист внутрішнього ринку праці шляхом регулювання залучення до роботи іноземних працівників.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» зайнятими вважаються громадяни України, які проживають на її території на законних підставах та виконують такі види робіт:

- працюють за наймом на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах;
- особи, які забезпечують себе роботою самостійно (у тому числі члени особистих селянських господарств);
- проходять військову чи альтернативну (невійськову) службу;
- на законних підставах працюють за кордоном та які мають доходи від такої зайнятості;
- особи, що навчаються за денною формою у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах та поєднують навчання з роботою.
- непрацюючі працездатні особи, які фактично здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом I групи або за особою похилого віку, яка за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досягла 80-річного віку, та отримують допомогу, компенсацію та/або надбавку відповідно до законодавства;
- батьки – вихователі дитячих будинків сімейного типу, прийомні батьки, якщо вони отримують грошове забезпечення відповідно до законодавства;
- особа, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, та одержує грошову допомогу на догляд за ним відповідно до законодавства.

На відміну від зайнятого населення Закон визначає протилежну групу – безробітних.

Звернемо увагу на різницю визначень терміну «безробітний» в Законах «Про зайнятість населення» 2012 року та 1991 року. Чинний Закон визначає безробітних, як осіб віком від 15 до 70 років, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готові та здатні приступити до роботи.

Згідно Закону «Про зайнятість» 1991 року, безробітними визнаються працездатні громадяни працездатного віку, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів і зареєстровані у державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, готові та здатні приступити до підходящої роботи.

Тобто, у діючому Законі вказано вік трудової працездатності осіб від 15 до 70 років, викреслені умови реєстрації у державній службі зайнятості як таких, що шукають роботу, замість «підходящої роботи» вживається «робота».

Рішення про надання громадянам статусу безробітних приймається державною службою зайнятості за їх особистими заявами з сьомого дня після реєстрації у центрі зайнятості за місцем проживання як таких, що шукають роботу. Процедура надання

такого статусу визначається положенням Кабінету Міністрів України № 198 від 20 березня 2013 р. «Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку осіб, які шукають роботу».

Згідно з Конвенцією МОП № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» від 21.06.1988 р. під повним безробіттям розуміють «втрату заробітків з причини неможливості дістати підходящу роботу особою, яка здатна працювати, готова працювати і дійсно шукає роботу» [8]. Стан безробіття базується на трьох критеріях, які повинні задовольнятися одночасно:

- «без роботи», тобто відсутність роботи за наймом чи самозайнятості;
- «готовність і здатність працювати у даний час»;
- «пошук роботи».

Заслужують уваги наступні норми Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. А саме, ст. 14 розширено перелік категорії працездатних громадян працездатного віку, котрим держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці. До категорій громадян, які мають додаткові гарантії в сприянні працевлаштуванню, належать не лише матері з малолітніми дітьми або самотні матері, а навіть один із батьків або особа, яка їх замінює. Також до цієї категорії відносяться ті, на чиєму утриманні є діти до шести років або що виховують без одного з подружжя дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда. За законом, співробітників, які відносяться до цих категорій, у компанії зі штатом від 20 осіб повинно бути не менше 5%. Недотримання працедавцем встановленої квоти призводить до штрафу за кожну необґрунтовану відмову в працевлаштуванні в дворазовому розмірі мінімальної зарплати, встановленої на момент виявлення порушення.

Закон забороняє в оголошеннях (рекламі) про вакансії зазначати обмеження щодо віку кандидатів, пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висувати вимоги, що надають перевагу одній із статей, а також вимагати від осіб, які працевлаштовуються, надання відомостей про особисте життя (ст. 11).

Студенти вищих та учні професійно-технічних навчальних закладів, що здобули кваліфікацію за освітньо-кваліфікаційним рівнем «кваліфікований робітник», «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст» та продовжують навчатися на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні, мають право проходити стажування спеціальністю, за якою здобувається освіта, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, на умовах, визначених договором про стажування у вільний від навчання час. Строк стажування за договором не може перевищувати шести місяців. Запис про проходження стажування роботодавець вносить до трудової книжки (ст. 29).

З метою залучення до роботи за відповідною професією (спеціальністю) в селах і селищах молодому працівнику, який уклав трудовий договір на строк не менш як три роки з підприємствами, установами та організаціями, що розташовані у таких населених пунктах, надається житло на строк його роботи та одноразова адресна допомога у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати за рахунок коштів Державного бюджету України у порядку та за переліком професій (спеціальностей), затверджених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо молодий працівник пропрацює в такому населеному пункті не менше десяти років, житло передається йому у власність (ст. 28).

Особи віком старше 45 років, страховий стаж яких становить не менше 15 років, мають право до досягнення встановленого статтею 26 Закону України «Про

загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. пенсійного віку на одноразове отримання ваучера для підтримання їх конкурентоспроможності шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності. Вибір професії (спеціальності) із затвердженого переліку, форми та місця навчання здійснюється особою (ст. 30 ЗУ «Про зайнятість населення»).

На сьогодні в нашій державі контроль за дотриманням реалізації конституційного права на працю здійснюють державні органи двох видів: загальні й спеціальні.

Загальне виконання державної політики зайнятості та організація працевлаштування покладені на вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України і його органи на місцях. Кабінет Міністрів України розробляє та втілює в життя конкретні програми регулювання цієї сфери відповідно до законів, що приймає Верховна Рада України. З метою сприяння зайнятості населення, задоволення потреб громадян у праці, Кабінетом Міністрів України і виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів розробляються річні та довгострокові державні і територіальні програми зайнятості населення.

Спеціальними органами працевлаштування виступають Державна служба зайнятості України, Державна інспекція України з питань праці, діяльність яких здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики України, місцевих державних організацій і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні.

Згідно з діючим законодавством і відповідними нормативно-правовими актами, основним завданням Державної служби зайнятості є реалізація політики зайнятості населення та трудової міграції [15]. Державна служба зайнятості – єдина в українському суспільстві державна соціальна установа, яка на засадах соціального страхування щорічно надає на безоплатній основі широкий спектр соціальних послуг незайнятим і безробітним громадянам різного віку, статі, національності на всій території України. До державної служби зайнятості за сприянням у працевлаштуванні мають право звертатися всі незайняті громадяни, які бажають працювати, а також зайняті громадяни, які бажають змінити місце роботи, працевлаштуватися за сумісництвом або у вільний від навчання час. Послуги служби зайнятості для громадян безкоштовні. Реєстрація і облік громадян, які звертаються за сприянням у працевлаштуванні, здійснюється державною службою зайнятості за місцем постійного проживання за умови пред'явлення паспорта і трудової книжки, у разі потреби – військового квитка, документа про освіту, а іноземних громадян і осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, – тільки за наявності постійної прописки.

Основним завданням Державної інспекції з питань праці є реалізація державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [16].

Відповідно статті 6 Конвенції МОП № 88 «Про організацію служби зайнятості» від 09.07.1948 р. [17], на державну службу зайнятості покладено:

1) допомога працівникам знайти підходящу роботу, а роботодавцям - прийняти потрібних їм працівників, зокрема, на підставі розроблених у загальнодержавному масштабі правил вона:

- реєструє шукачів роботи; веде облік їхньої професійної кваліфікації, досвіду і побажань; опитує їх з метою пошуку для них роботи;
- збирає у роботодавців точні дані щодо вакантних посад, які вони оголошують вільними, і щодо вимог, які вони ставлять перед працівниками;
- направляє на вакантні посади кандидатів з потрібною кваліфікацією і придатних до праці відповідно до їхнього фізичного стану;
- організує обмін списками шукачів роботи і вакантних посад між окремими бюро найму в разі, коли шукачам роботи не може бути надано підхожі місця або коли вільні посади не можуть бути заповнені підходящими кандидатами через бюро, до якого вони спочатку звернулися, або в іншому разі, що виправдовує такий захід;

2) вживає потрібних заходів для того, щоб:

- полегшувати зміну професій для узгодження пропозиції робочої сили з попитом на неї серед різних видів занять;
- полегшувати територіальну рухливість з метою сприяння переміщенню працівників у райони, де є можливості знайти підходящу роботу;
- полегшити тимчасове переведення робітників з одного району до іншого для того, щоб ліквідувати тимчасову місцеву розбіжність між пропозицією і попитом на робочу силу;
- полегшувати переміщення працівників з однієї країни до іншої там, де це дозволено заінтересованими урядами;

3) у співробітництві з іншими органами влади і там, де це доцільно, з роботодавцями та профспілками збирає і вивчає всю наявну інформацію щодо становища на ринку зайнятості та про його імовірну еволюцію як по всій країні взагалі, так і по окремих галузях промисловості, професіях і районах та систематично і без затримки надає ці відомості органам влади, заінтересованим організаціям роботодавців і працівників та громадськості;

4) співробітничав в управлінні справами страхування від безробіття, а також в інших заходах щодо полегшення становища безробітних;

5) сприяє, де це потрібно, іншим державним та приватним установам у розробленні соціально-економічних планів, спрямованих на забезпечення сприятливого становища в питаннях зайнятості.

Відповідно статті 3 Конвенції № 81 «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» від 11.07.1947 р. [18] завданнями Державної інспекції з питань праці є:

- забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;
- забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;
- доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм.

Слід зазначити, що вдосконалення засобів правового регулювання зайнятості та працевлаштування в Україні є неможливим без запозичення зарубіжного досвіду провідних держав в цій сфері.

Проблеми забезпечення зайнятості є традиційними для ФРН. Тому слід розглянути правові способи забезпечення зайнятості та працевлаштування на прикладі цієї країни. Законодавством Німеччини передбачені заходи для вирішення проблем забезпечення зайнятості, які, в цілому, зводяться до створення безперебійної системи інформації про вакантні робочі місця, професійного відбору працівників, професійного

навчання та перенавчання працівників та ін. [19; 98] Однак, використання традиційних способів не завжди є досить ефективним, у зв'язку з чим, законодавство й судова практика йдуть шляхом вироблення нових рішень в даній сфері, до яких, зокрема, можна віднести наступні.

- Введення пільг для новоутворених підприємств з метою створення нових робочих місць Законами «Про стимулювання зайнятості» (1985 р.), «Про статус підприємства» (1972 р.), згідно з якими протягом перших чотирьох років діяльності, підприємства звільняються від ряду соціальних обов'язків стосовно працівників. У цей період роботодавець може звільнити працівників без виплати їм компенсації. Протягом перших шести місяців після утворення підприємства, на ньому можуть бути введені трудові відносини, обмежені терміном, що не перевищує двох років, однак це допускається лише один раз і стосовно лише малих підприємств із числом зайнятих до 20 осіб.

- Введення обмежень щодо строків новоукладених трудових договорів на вже діючих підприємствах. Законами «Про захист від звільнень» від 10 серпня 1951 р. строк договору може бути обмежений 18 місяцями, а за певних обставин – 24 місяцями. Таке регулювання спрямоване на укладення максимально великої кількості трудових договорів.

- Запровадження режиму неповного робочого часу. Коли не вбачається можливість зниження безробіття через створення нових робочих місць, то наявну роботу можна розділити між працюючими шляхом введення режиму неповного робочого часу.

- У Законі Німеччини «Про стимулювання праці» передбачається можливість тимчасового введення гнучкого режиму робочого часу.

- Організація громадських робіт. Суть зводиться до того, що за кошти, які надходять у системи страхування по безробіттю, фінансуються не тільки заходи, пов'язані з безробіттям, але й робота. Ці заходи майже не зачіпають перший ринок праці, а стосуються зайнятості на другому ринку праці, який не бере участі в нормальній конкуренції, а служить переважно суспільним інтересам. У громадських роботах беруть участь працівники, які безпосередньо перед цим одержували або мали право на одержання допомоги з безробіття; які протягом останніх 12 місяців були зареєстровані як безробітні. Виконання громадських робіт не повинно бути постійним видом зайнятості для працівника.

- Тимчасове переведення працівника з підприємства, де є надлишок робочої сили на інше підприємство, де є її дефіцит. Роботодавець, що має намір здійснити таке переведення без звернення до служби з трудового посередництва, зобов'язаний отримати на це дозвіл від відповідного відомства з праці. Між роботодавцем, з підприємства якого здійснюється переведення, і роботодавцем, що приймає працівників, укладається письмовий договір. Протягом усього строку переведення працівник залишається в трудових відносинах з підприємством роботодавця, що його передав.

- Сприяння при переході до самостійної діяльності. Допомога виплачується безробітним, які вже здійснюють таку діяльність протягом не менш як 15 годин на тиждень. Метою допомоги є матеріальне забезпечення особи в період переходу до зазначеної діяльності. Умовою для призначення такої допомоги є – одержання протягом не менш як чотирьох тижнів допомоги з безробіття. Перехідна допомога виплачується в розмірі допомоги з безробіття не більше 26 тижнів.

- Для роботодавців, які без обмеження строком приймають на роботу осіб, що тривалий час є безробітними, установлені спеціальні пільги. У Соціальному Кодексі ФРН, зокрема, передбачені: дотації на навчання осіб, які мають потребу в спеціальному

навчанні (до 30 % протягом не більш ніж 6 місяців); дотації в розмірі до 50 % протягом не більш як 12 місяців для забезпечення зайнятості осіб, в яких виникають труднощі з працевлаштуванням (особи, які тривалий час є безробітними, інваліди); дотації на заробітну плату довгостроково безробітним літнім працівникам по досягненні 55 років, які були зайняті вихованням дітей або доньками за членами родини (до 50 % протягом не більш як 24 місяці).

– Укладення спеціальних договорів між заінтересованими роботодавцями за згодою відомства з праці та особами, які є тривалий час (понад один рік) безробітними. Термін договорів може становити від двох тижнів до шести місяців. Безробітні, зайняті в рамках даного договору, зобов'язані працювати в режимі рухливого робочого часу й на різних робочих місцях.

Якщо звернутися до трудового права Франції, то в зазначеній країні трудові правовідносини регулюються Конституцією, Кодексом праці, законами та підзаконними нормативними актами про працю, колективними договорами, правилами внутрішнього розпорядку, судовою практикою та звичаями. Причому слід зазначити, що у Франції, а також в Канаді, на відміну від інших західних країн, трудові норми закріплені в кодифікованих актах. Так, стаття 122-14-6 Кодексу праці Франції передбачає колективне звільнення з економічних причин, причому в цьому випадку не відбувається бесіда роботодавця або його представника з приводу підстав звільнення та пояснень працівника [20; 19].

Як наголошує І. Я. Кісельов, помітним явищем в правовому регулюванні праці в країнах з розвинутою ринковою економікою стало посилення законодавчої та колективно-договірної активності в галузі професійної підготовки. Це є результатом поглибленого протиріччя між технікою, що постійно розвивається, та відстаючою від неї якістю робочої сили [21; 209]. Така професійна підготовка повинна обов'язково здійснюватися впродовж всього трудового життя працівника та забезпечувати зв'язок та безперервність первинного навчання та подальшої перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Зазначена позиція обумовлена двома економіко-правовими та соціальними факторами. По-перше, прискорення темпу науково-технічного прогресу обумовлює швидкий моральний знос знань, умінь, а також старіння професії. Причому, якщо працівник не проходить в тієї чи іншій мірі професійного навчання, якого кваліфікація впродовж 10 років втрачається повністю. По-друге, провідним принципом західного світогляду, який полягає в тому, що не працівник повинен турбуватися про майбутнє розірвання трудових відносин з ініціативи роботодавця, а безпосередньо роботодавця повинні хвилювати наслідки звільнення висококваліфікованого та професійно орієнтованого працівника.

Прикладом безперервної професійної підготовки є законодавство Франції. В якому запроваджений особливий вид учбової відпустки, основною метою якої є надання кожному працівникові на різних етапах його життя можливості отримання нової спеціальності, з урахуванням вимог виробництва, яке швидко розвивається. Мета такої відпустки сформульована в Кодексі праці наступним чином: «Учбова відпустка має метою надати всім працівникам можливість пройти навчання в індивідуальному порядку за власною ініціативою... Така відпустка повинна дозволити працівникові підвищити кваліфікацію, змінити вид діяльності та професію та більш активно приймати участь в соціальному та культурному житті суспільства» (ст. L931-1) [20; 19].

Разом з тим, в країнах заходу накопичений цінний досвід організації робіт бірж праці, надання допомоги особам що потребують роботи, їх профорієнтації та профконсультації, професійній перепідготовці, організації самозайнятості [22; 147].

В таких європейських країнах як Данія, Іспанія, Люксембург, Італія, Німеччина,

Франція, Болгарія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія, функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці, або міжгалузеву інспекцію праці, діяльність якої координується Міністерством праці. За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, сталих ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці.

В Бельгії, наприклад, інспекція праці функціонує в складі трьох різних державних департаментів (технічна інспекція, медична інспекція та інспекція соціальних законів), які підпорядковані одному центральному органу – Міністерству праці. Через такий розподіл координація є досить проблематичною і спостерігається дублювання адміністративних функцій, окремі банки даних та недостатньо узгоджене використання людських і матеріальних ресурсів, що призводить до збитків та зниження ефективності діяльності. Одержувачам послуг важко зрозуміти відмінності у сфері впливу окремих систем. Є приклади, коли інспектори з різних служб дають несумісні поради з питань охорони праці і виявляють байдужість до питань, які не підпадають під їх вузькі повноваження.

У країнах Центральної та Східної Європи з перехідною економікою діють паралельно два окремих державних департаменти, один з яких відповідає за безпеку праці (в структурі Міністерства праці), а другий займається питаннями гігієни праці (в структурі МОЗ). В результаті мають місце конкуренція та значні збитки, зумовлені протиріччями та дублюванням адміністративних функцій.

Однією з найбільш ефективних, на нашу думку, є модель, що працює у Польщі. Функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, включаючи правила і норми безпеки та гігієни праці – Національну інспекцію праці (НІП), підпорядковану Сейму Республіки Польща. Діяльність Інспекції спрямовується та координується Тристоронньою Радою з охорони праці, до складу якої входять 36 осіб з числа депутатів, сенаторів, представників делегованих Прем'єр-міністром, профспілками, організаціями роботодавців, інших громадських організацій, які опікуються питаннями праці, а також експертів та представників науки.

В Україні час від часу, внаслідок реакції на зростання витрат на фінансування політики зайнятості, також виникають дискусії щодо статусу, функцій та місця в соціумі Державної служби зайнятості. На нашу думку, реформування системи органів зайнятості та працевлаштування в Україні має йти не революційним, а еволюційним шляхом. Більше того, нічим непідкріплене перетворення одних органів в інші може призвести до послаблення контрольно-наглядових функцій та відповідних негативних наслідків на ринку праці. Проведення лише адміністративної інтеграції без наділення необхідними ресурсами, як це розуміють багато представників різних, у тому числі й державних органів, не дасть бажаних результатів.

Висновки. Таким чином, на основі вивчення юридичної наукової літератури та нормативної бази з питань регулювання зайнятості та працевлаштування в Україні; дослідивши правовий статус та низку основних державних органів, функцією яких є сприяння зайнятості та працевлаштування; базуючись на досвіді правового регулювання відносин в даній сфері в провідних зарубіжних країнах, можна зробити наступні висновки, які б слугували в подальшому фундаментом для вдосконалення на нормотворчому рівні досліджуваних проблем в Україні.

По-перше, зайнятість та працевлаштування є інструментами найбільш повної реалізації конституційного права на працю, що має сформуватись не тільки на теоретичному рівні в українській науці конституційного та трудового права, але знайти практичне застосування. Практичне вирішення проблем в цій сфері полягає у вирішенні

державою завдання забезпечення підходящою роботою кожного, хто бажає працювати і тим самим здійсненні повної зайнятості населення.

Для подальшого вдосконалення інституту зайнятості населення необхідним є розроблення механізму активізації співпраці роботодавців з органами служби зайнятості, який може полягати в праві на податкові пільги; на безкоштовну інформацію про стан ринку праці; в реалізації на практиці положень колективних договорів та угод з приводу захисту працівників в разі призупинення виробництва або звільнення працівників; в наданні допомоги в працевлаштуванні; встановленні додаткової матеріальної допомоги звільненим працівникам за рахунок власних коштів; в створенні умов для професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки працюючих та інше.

По-друге, об'єктивна потреба у гармонізації наявного масиву нормативно-правових документів у сфері зайнятості та працевлаштування, соціального діалогу та соціальної політики залишається не задовільною. Внесенню змін до законодавства щодо зайнятості населення має передувати розробка цілісної стратегії розвитку ринку праці в Україні, узгодженої з інвестиційною, промисловою, податковою, демографічною та соціальною політикою.

Серед законів в сфері регулювання зайнятості основним є «Про зайнятість населення», який діє з 1 січня 2013 року. Цей закон було прийнято 5 липня 2012 року на заміну Закону України «Про зайнятість населення» від 1991 року. В цьому ж законі визначені державні гарантії щодо працевлаштування населення. Закон закріплює право громадян України, іноземців та осіб без громадянства на працевлаштування і вибір місця роботи. Проте дослідження показало, що Закон України «Про зайнятість» містить цілу низку положень, які не дозволяють повною мірою розв'язати проблеми регулювання зайнятості, посилюючи небезпеку неефективного використання державних коштів на реалізацію політики зайнятості та ускладнюючи становище окремих груп і категорій учасників трудових відносин.

У зв'язку з чим, вбачається доцільним на сучасному етапі узгодження Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. з Законом України «Про соціальні послуги», КЗпП, Господарським кодексом України, Законами «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» іншими законами та підзаконними актами, які регулюють сферу зайнятості, соціального страхування та соціального забезпечення. Це дозволить підвищити дієвість механізмів практичної реалізації Закону України «Про зайнятість населення».

По-третє, особлива увага повинна приділятися: довгостроково безробітним, оскільки мова йде про можливу втрату накопиченого людського капіталу (головної складової національного багатства будь-якої країни); молоді, тому що у неї потенціал набуття і ефективного використання людського може бути не реалізований; кваліфікованим спеціалістам як найбільш дорогоцінної категорії працівників.

Що стосується України, то для неї реальну небезпеку являє деградація структури робочих місць і людського потенціалу в результаті скорочення зайнятості у галузях, що потребують праці високої якості, і збільшення зайнятості в торгівлі та посередницької діяльності переважно у неформальному секторі. Крім того, характерним є збільшення довгострокового безробіття.

На цих проблемах і повинна, на наш погляд, зосередиться державна політика зайнятості, яка, по суті, на сьогодні являє собою пасивні заходи по виплаті мізерної допомоги по безробіттю. Уявляється, що можна запозичити окремі міри та програми, що використовуються в державах з розвинутою економікою. Більшість з них (виключаючи Швецію) більшу частину коштів, відпущених на програми зайнятості,

витрачають на заходи пасивного характеру – виплату допомоги по безробіттю. Разом з тим спостерігається тенденція до посилення ролі активних мір.

По-четверте, посилення соціальної захищеності працівника є неможливим без його постійної професійної перепідготовки, яка повинна обов'язково здійснюватися впродовж всього трудового життя працівника та забезпечувати зв'язок і безперервність первинного навчання, подальшої перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Це обумовлено, як прискоренням темпу науково-технічного прогресу, що спричиняє швидкий моральний знос знань, умінь, а також старіння професії. Так, впровадженням провідного принципу західного світогляду, який полягає в тому, що не працівник повинен турбуватися про майбутнє розірвання трудових відносин з ініціативи роботодавця, а безпосередньо роботодавця повинні хвилювати наслідки звільнення висококваліфікованого та професійно орієнтованого працівника.

По-п'яте, враховуючи, що зараз відбувається реформування центральних органів виконавчої влади, нагально необхідним є вдосконалення інституційної складової з працевлаштування з урахуванням світового досвіду функціонування відповідних інституцій.

На сьогодні в нашій державі основний контроль за дотриманням реалізації конституційного права на працю здійснюють спеціальні державні органи, які підпорядковуються Міністерству соціальної політики України. Так, Державна служба зайнятості виконує законодавство про зайнятість населення, а Державної інспекції праці контролює виконання законодавства про зайнятість населення. Крім того, Державна служба зайнятості за сумісництвом виконує обов'язки виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, тобто виконує і забезпечує даний вид соціального страхування.

Отже, доцільним вважається створити на базі цих обох служб єдину Державну службу працевлаштування, яка б реалізовувала законодавство у сфері організації працевлаштування і зайнятості. Моніторинг додержання законодавства про соціальне страхування може виконувати відповідний Департамент Мінсоцполітики. Результати моніторингу додержання законодавства у цих сферах надавати правоохоронним органам для вжиття необхідних заходів щодо ліквідації виявлених недоліків.

Список використаної літератури

1. Ситуація на ринку праці та діяльність Державної служби зайнятості [Електронний ресурс] : інформаційно-аналітичні матеріали, січень-квітень 2014. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list/category?cat_id=305437
2. Про Державний бюджет України на 2014 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>
3. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду ООН [Електронний ресурс] : міжнародний документ від 26.06.1945 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010
4. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : декларація ООН від 10.12.1948 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015
5. Хартія економічних прав і обов'язків держав [Електронний ресурс] : хартія ООН від 12.12.1974 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс] : пакт ООН від 16.12.1966 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042
7. Про політику в галузі зайнятості [Електронний ресурс] : конвенція Міжнародної організації праці від 09.07.1964 р. № 122. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_062

8. Про сприяння зайнятості та захист від безробіття [Електронний ресурс] : конвенція Міжнародної організації праці від 21.06.1988 р. № 168. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_182
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
10. Європейська соціальна хартія: Хартія Ради Європи [Електронний ресурс] : міжнародний документ від 18.10.1961 р. № ETS 35. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_300
11. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс] : Хартія Ради Європи від 3 травня 1996 р. № ETS 163. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062
12. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
13. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс] : Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР – 1971. – Ст. 375. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
14. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
15. Про Державну службу зайнятості [Електронний ресурс] : положення, затв. Указом Президента України від 16.01.2013 р. № 19 / 2013. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>
16. Про Державну інспекцію України з питань праці [Електронний ресурс] : положення, затв. Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 386 / 2011. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>
17. Про організацію служби зайнятості [Електронний ресурс] : Конвенція Міжнародної організації праці від 09.07.1948 р. № 88. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_224
18. Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі [Електронний ресурс] : конвенція Міжнародної організації праці від 11.07.1947 р. № 81. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_036
19. Бойко М. Д. Порівняльне трудове право : навч. посіб. / М. Д. Бойко. – Київ : Атіка, 2007. – 384 с.
20. Трудовое право Франции : сб.к нормат. актов / отв. ред. Н. А. Муцинова. – М. : Изд-во УДН, 1985. – 120 с.
21. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учеб. / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
22. Никифорова А. А. Рынок труда: занятость и безработица / А. А. Никифорова. – М. : Международные отношения, 1991. – 184 с.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2014 р.

S. H. Baregamyau

**CONSTITUTIONALLY-LEGAL ASPECTS OF THE REGULATION OF
ENGAGEMENT AND ARRANGEMENT OF LABOUR IN UKRAINE AT THE
CURRENT STATE IN THE CONTEXT OF THE LEADING COUNTRIES
EXPERIENCE**

The article examines the current state providing legal regulation of engagement and arrangement of labour in Ukraine in the context of the leading countries experience.

The Declaration of independence made it possible to democratize labour relations, but to strengthen the institute of social dialogue takes place too slowly. In a nowadays situation

disturbs that our state as if was eliminated from accurate control of the labour sphere. The advancing growth of consumer requirements and requirements for payment work from the population together with lack of purposeful actions of rather structural changes in economy from the state and employers, inevitably generate a number of negative social consequences. Most painful of them is unemployment.

Indicated that engagement and arrangement of labour are the instruments of the most complete implementation of the constitutional right to labour, that would be form not only at the theoretical level in Ukrainian Science of constitutional and labour law, but would find practical application. Arrangement of labour is a prerequisite of the engagement, and guarantee of this phenomenon.

Problems of legal regulation in the sphere of engagement and arrangement of labour are: inconsistency of normative legal acts, existence of contradictions, financial basis and mechanism for implementing certain provisions. The complicated nature of the legislation in this sphere is not conducive to proper regulation of relations in the field of engagement and arrangement of labour in a rather difficult transition period.

Implementation of the state employment policy and arrangement of labour entrusted to the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the State Employment Service of Ukraine, the State Labour Inspectorate of Ukraine, local government agencies, local governments, public organizations, subjects of business activity.

It should be noted that the improvement of legal regulation of engagement and arrangement of labour in Ukraine are impossible without borrowing foreign experience of leading countries in this field.

Keywords: *legal regulation, constitutional right to labour, engagement and arrangement of labour, preventing unemployment, State Employment Service, employment policy.*

УДК 340.15: 349.6

Т. В. Безрук

ОСНОВНІ ЕТАПИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1722–1723 рр. У КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

У статті розглядаються причини та основні етапи судової реформи 1722-1723 рр. в Козацько-гетьманській державі. Показано, що проведення реформи забезпечувалось, насамперед, трьома універсалами наказного гетьмана Павла Полуботка. Аналіз змісту цих нормативно-правових актів дозволив сформулювати мету реформи – встановлення чіткої процедури судочинства, запровадження принципу формальної рівності представників козацького стану, запровадження інституту асесорів та боротьба з корупцією у судовій сфері. Проведення судової реформи сприяло закріпленню автономії Гетьманщини та викликало протидію з боку російсько-імперської влади за посередництва Малоросійської колегії.

Ключові слова: *Козацько-гетьманська держава, П. Полуботок, судова реформа, універсал, Малоросійська колегія, Генеральний військовий суд, асесори.*

Постановка проблеми. Докорінне реформування вітчизняної судової системи є однією з найбільш нагальних потреб сьогодення. Переконливим свідченням неефективності функціонування судової гілки влади слугує рівень довіри їй з боку громадян. Так, згідно з соціологічними дослідженнями, станом на кінець 2013 р. судам довіряли лише 19 % громадян, не довіряли – 71,3 % [1].

Для вирішення поставленого завдання стає у пригоді досвід судових реформ доби Козацько-гетьманської держави. Адже такі болючі проблеми, як залежність судової системи від політичної влади (президента або парламенту), корумпованість суддів, що мали місце у цей історичний період, залишаються ключовими і сьогодні. Особливу увагу привертає спроба реформувати судову систему, що була здійснена після смерті І. Скоропадського у період так званого міжгетьманства (1722–1723 рр.)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До аналізу правових засад зазначеної реформи спонукали дослідження як класиків історичної та історико-правової наук – О. Ф. Кістяківського, Д. П. Міллера, О. М. Лазаревського, М. Є. Слабченка, М. П. Василенка, І. М. Джиджори, О. І. Гуржія, так і сучасних авторів – П. П. Музиченка, І. Й. Бойка, В. М. Горобця, Л. С. Гамбурга, Н. П. Сизої – в яких фрагментарно розглядалися окремі аспекти судової реформи 1722–1723 рр. Щоправда, у науковій спадщині та працях зазначених вчених епізод, пов'язаний з судовою реформою 1722 р., не знайшов достатнього висвітлення.

Мета цієї статті полягає у розкритті змісту нормативно-правових актів, що супроводжували основні етапи проведення судової реформи 1722–1723 рр. в Козацько-гетьманській державі.

Виклад основного матеріалу. Нові соціально-економічні та політичні реалії, що настали після національно-визвольної війни українського народу, викликали до життя істотні зміни у функціонуванні судової системи. У період 1648–1657 рр. завдяки зусиллям Б. Хмельницького була створена складна ієрархічна судова система. Згідно з класифікацією, запропонованою українською дослідницею Н. П. Сизою, за територіально-предметним принципом судову систему Гетьманщини складали: 1) вищі органи судової влади (суд гетьмана, суд Ради генеральної старшини, Генеральний військовий суд, Генеральна військова канцелярія); 2) місцеві судові установи (полкові, міські, сотенні, ратушні, копні та сільські суди, а також домініальний суд пана щодо своїх підданих); 3) спеціалізовані суди (духовні, цехові, ярмаркові, митні, третейські та суд грецького Ніжинського братства) [2, с. 15].

У такому майже незмінному вигляді структура судової системи зберігалась за часів гетьманів І. Мазепи та І. Скоропадського. Серед поодиноких змін до неї було, наприклад, запровадження за гетьманства І. Мазепи посади другого генерального судді. Загалом гетьмани мали право розширювати склад генерального суду за рахунок представників генеральної старшини у випадку розгляду важливих державних, складних кримінальних та цивільних справ. Гетьман особисто затверджував рішення судів у розширеному складі, після чого вони могли викладалися у формі гетьманських універсалів.

Оцінюючи причини проведення судової реформи 1722 р., варто зауважити, що після смерті Івана Скоропадського 3 липня 1722 р. розпочався черговий наступ російсько-імперської влади з метою знищення української державності Гетьманщини. В рамках реалізації цієї політики Петро I відклав обрання нового гетьмана на невизначений термін та видав указ від 10 липня 1722 р., яким здійснення гетьманських повноважень покладалось на чернігівського полковника Павла Леонтійовича Полуботка. Водночас окремим Указом Петра I від 16 травня 1722 р. при гетьманові Скоропадському в Глухові була створена Малоросійська колегія, що формально підпорядковувалась Сенату імперії. Створення Малоросійської колегії пояснювалось російською владою тим, що гетьманська влада не приділяла необхідної уваги діяльності судів, і Малоросійська колегія нібито була покликана виправити це становище. Таким чином, як зазначав І. Джиджора, офіційною підставою для проведення реформи лицемірною імперською владою було висунуто ідею захисту «малоросійського» народу: «Оная (колегія) учинена не для чего иного, токмо для того, дабы

Малоросійський народъ ни отъ кого какъ неправедными судами, так и от Старшины налогами утесняем не былъ» [3, с. 97].

В указі від 16 травня містився припис, який зобов'язував Гетьманський уряд погоджувати свої дії з президентом Малоросійської колегії, бригадиром С. Вельяміновим. Діяльність Малоросійської колегії, як зазначав І. М. Джиджора, регламентувалась тасмною інструкцією, затвердженою імператором, якою зазначений орган наділявся повноваженнями з виконання функцій вищої судово-апеляційної інстанції [3, с. 96]. Згідно з цим документом Малоросійська колегія повинна була розглядати скарги на рішення Генерального військового суду, полкових та ратушних судів, а також військової, полкової та інших канцелярій «по правам и регламентам, самою истиною и без всяких накладов». Крім того, Колегія була уповноважена приймати апеляційні скарги без їх попереднього розгляду українськими судами.

Цікавим видається обґрунтування Петром І наявності судових повноважень у російських резидентів на території Гетьманщини. Так, імператор посилався на положення, які нібито існували у Переяславських статтях, укладених з Б. Хмельницьким, що стосувалися судової компетенції російських воєвод та можливості перенесення справ з українських судів до російських воєводських судів. При цьому зверталася увага на наявність пункту, в якому царський воєвода визначався як «вища судова інстанція» в Україні. Нагадаємо, що Переяславські статті 1657 р. являли собою сфальсифікований російським урядом текст Березневих статей 1654 р., який проте використовувався для обґрунтування імперською владою своїх претензій до уряду Гетьманщини.

Діяльність судів Гетьманщини за часів І. Скоропадського характеризувалась численними випадками корупції, беззаконня та несправедливості в цих установах, на що неодноразово звертав увагу гетьмана російський імператор [4, с. 189]. Намагаючись подолати цю складну ситуацію, П. Полуботок видав три універсали – від 19 серпня 1722 р., від 3 грудня 1722 р. та від 26 січня 1723 р., – в яких містилися положення щодо реформування системи правосуддя. Так, універсал від 19 серпня 1722 р. включав такі пункти. По-перше, козацька старшина повинна була впорядкувати судові провадження у Генеральному військовому суді, полкових та сотенних судах. По-друге, зауважувалось на необхідність колегіального розгляду справ, тобто за участю, окрім суддів, також представників генеральної старшини та рядового козацтва. До числа останніх П. Полуботок прилічував «чесних і розумних осіб», що мали добру репутацію і не обіймали державних посад. По-третє, наказний гетьман рекомендував проводити судові засідання у спеціально обладнаних приміщеннях, зберігаючи у них юридичні кодекси, збірки, матеріали судових справ, а також облаштувати спеціальні кімнати для судового персоналу, охорони та для утримання підсудних. По-четверте, П. Полуботок зобов'язував суди розглядати справи колегіально, відповідно до діючого права, не беручи хабарів, «без жадного пристрастия и неправости и без накладов, не наговячи некому и не посягаючи не на кого». По-п'яте, один з пунктів універсалу стосувався корчемних судів – одних з найбільш корумпованих та непрофесійних судових установ у Гетьманщині. Відомо, що у цих установах судові провадження поєднувалось з бенкетами у корчмах. З огляду на це, у тексті універсалу містилась вказівка щодо негайної ліквідації корчемних судів. Тому універсал наказував сільським судам засідати «въ пристойнихъ местахъ» [5, с. 91–92]. Сільські суди, як і раніше, були двох видів: суди отаманів – для козаків та суди вйтів – для посполитих. Головам сільських судів – отаманам і вйтам – цим універсалом була дана вказівка вирішувати справи у тверезому стані і сумлінно.

Позитивною новацією у контексті судової реформи, запровадженої П. Полуботком, стала спроба запровадити принцип формальної рівності представників козацького стану перед законом та судом шляхом встановлення відповідальності

козацької старшини за зловживання своїм становищем при розгляді справ.

Окремим пунктом в Універсалі від 19 серпня 1722 р. регламентувалась послідовність проходження апеляції по судових інстанціях, а на суддів покладался обов'язок з дотримання формальної процедури апеляційного оскарження. У своєму рішенні суддя зобов'язаний був викладати обставини справи та скріплювати такий документ своїм підписом, що підвищувало відповідальність суддів за якість судового провадження. Цікавим є положення універсалу, що уможливлювало подання апеляції до полкового суду, минаючи сотенний, безпосередньо після розгляду справи у сільському суді. Наявність такого пункту сприяло доступності правосуддя, посилювало гарантії процесуальних прав осіб, що зверталися до суду.

Реформування судової системи, ініційоване П. Полуботком, торкнулося й полкових судів. Цей процес характеризувався повсюдним хабарництвом, кумівством та беззаконням. Часто-густо справи у таких судах вирішувались полковниками одноособово. Щоб впорядкувати судочинство у полкових судах, наказний гетьман П. Полуботок включив до тексту універсалу від 19 серпня 1722 р. пункт, яким наголошувалося на необхідності колегіального вирішення справ у полкових судах.

В другому універсалі від 3 грудня 1722 р. давалися вказівки щодо порядку подання скарг судам, підкреслювалося, що не можна подавати скарги вищій інстанції, проминувши нижчу. На підставі цього універсалу запроваджувалися такі зміни у судоустрої та судочинстві: 1) офіційно закріплювалась двоїста станова структура сільських судів, відповідно до якої посполиті підлягати судовій юрисдикції війтів, а козаки – сільських отаманів; 2) встановлювалась обов'язкова письмова форма судового провадження та оформлення рішень у сільських судах; 3) уточнювалась послідовність подання апеляцій, що вимагала подання апеляцій на рішення сільських судів у сотенні, а на рішення сотенних – у полкові суди, далі – у Генеральний військовий суд і лише після цього – до Імператорської Канцелярії; 4) було покладено край спробам ухилення від черговості проходження апеляційних інстанцій способом запровадження особливого порядку апеляційного оскарження: окрім матеріалів справи, колегії сотенних та полкових судів мали подавати роз'яснення позиції сторони, не задоволеної рішенням нижчого суду; у разі невиконання цього обов'язку на суддів зазначених судів накладався штраф на користь військового скарбу; 5) визначалось право подання апелянтами скарг на декрети сотенних судів у полкові «на свою шкоду и убыток», що обмежувало можливість «апелювання колом», насамперед, для заможних осіб та зменшувало потік апеляційних скарг й навантаження на суди. Відповідно, для основної маси незаможних осіб, представників непривілейованих станів можливість подання апеляцій обмежувалась сотенним і ратушним судами, що фактично позбавляло їх право на судовий захист [5, с. 207–210].

В наступному універсалі від 26 січня 1723 р. йшлося про порядок подання скарг та їх апеляційний розгляд. Якщо ж була скарга на тяганину в Генеральній військовій канцелярії, то в такому разі Малоросійська колегія зверталась до неї з так званими промеморіями, вимагаючи пояснень. Універсал закріплював важливу вимогу до судів видавати учасникам процесу письмове рішення, закріплене печаткою [5, с. 243–244].

Важливою новацією судової реформи стало запровадження інституту асесорів, відомого ще литовсько-руському праву. Так, до складу Генерального військового суду увійшли два генеральні судді та чотири асесори. За своїми функціональними повноваженнями асесори були додатковими молодшими суддями, діяльність яких сприяла подоланню судової тяганини та пришвидшенню розгляду справ. На посади асесорів призначалися могли претендувати особи з числа бунчукового товариства, які мали відповідну освіту. Призначення проводилось Головною військовою канцелярією з числа сотників і бунчукових товаришів. Колегія асесорів складалася з 30 осіб, тобто по

троє кандидатів від кожного з десяти полків., що існували у той час в Гетьманщині. Як звичайно, асесори виконували функції суддів упродовж місяця, після чого змінювалися наступною колегією. Таким способом мала відбуватися постійна ротація персонального складу судів за участю асесорів задля недопущення зловживання ними судовими повноваженнями, Генеральний військовий суд, постановляючи смертний вирок, погоджував його з Малоросійською колегією. В інших випадках, коли справа розглядалась Малоросійською колегією, для остаточного вирішення запитувалась думка Генерального військового суду. Іноді проводились спільні засідання. Введення інституту асесорів мало зменшити тяганину в судах, підвищити дієвість судової системи. На жаль, після арешту наказного гетьмана посади асесора були скасовані.

Зміни судових повноважень згідно з універсалом наказного гетьмана від 19 серпня 1722 р. та частково двох інших торкалися Генеральної військової канцелярії (ГВК). Розглядаючи судові функції цього органу, варто зазначити, що в її роботі брав участь гетьман, який призначав членів суду ГВК. Суд Генеральної військової канцелярії розглядав виключно важливі справи, справи генеральних старшин, козацької верхівки. Таким чином, видані універсали П. Полуботка регламентували судовий процес, наголошували на колегіальності розгляду та вирішення судових справ, забороняв відправлення правосуддя у невідповідних місцях і без судових формальностей. Значна увага приділялась сільським судам.

Під час проведення судової реформи наказному гетьману доводилось постійно стикатися з опором Малоросійської колегії. Прикладом цього став розгляд 5 серпня 1722 р. скарги жителів села Вітемли на сотника Галицького. Усупереч вимогам Вельямінова притягти сотника до відповідальності Полуботок відмовив бригадиру, посилаючись на те, що Малоросійська колегія має право приймати тільки апеляційні скарги на рішення полкових судів та Головного військового суду, а тому не може втручатися до розгляду цієї справи.

Неабияку цікавість викликає розгляд джерел права, якими керувалися суди у першій чверті XVIII ст. Так, на території Гетьманщини продовжували діяти Статут Великого князівства Литовського 1588 р., Саксонське зердцало та інші середньовічні джерела права. Водночас російсько-імперська влада добре усвідомлювала важливість поширення на українських землях російських джерел права. Тож для посилення свого впливу Російська держава, як зазначав А. П. Ткач, нав'язувала українським судам імперські джерела права [6, с. 16–17]. Склалося так, що проведення судової реформи синхронізувалось з поширенням дії імперського указу від 5 листопада 1723 р. «О суде по новоучиненной форме» на суди Гетьманщини. Зазначений указ, уведений в дію з 1 січня 1724 р., започаткував процес входження українських судів до загальноімперської судової системи. Розглядаючи дане питання, В. Горобець доходить висновку про те, що вже у першій половині 1724 р. Малоросійська колегія зобов'язала не лише Генеральну військову канцелярію, але й полкові та сотенні судові інстанції керуватися положеннями указу «О суде по новоучиненной форме». Розглядуваний указ діяв у Гетьманщині впродовж майже тридцяти років, коли К. Розумовський остаточно скасував його ордером від 16 квітня 1751 р. Ініціатором підготовки зазначеного ордеру виступила козацька старшина, оскільки визначена в указі форма процесу обмежувала свободу процесуальних дій сторін. Незважаючи на це, одночасно з поступовою ліквідацією автономних прав України-Гетьманщини в усі ланки життя вперто проникало насаджуване зверху російське законодавство.

Черговий етап судової реформи позначився розробкою Полуботком проекту розформування Малоросійської колегії та заснування замість неї Генерального суду у складі 7 суддів. Цілком зрозуміло, що в умовах російського самодержавства даний проект не отримав схвалення імператором. При цьому часткова реалізація даної ідеї

отримала втілення у створенні колегіального Генерального суду, на рішення якого дозволялося подавати апеляції гетьманові і російським державним установам.

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження, варто зазначити таке.

1. Судова реформа 1722 р. стала чи не першою спробою запровадити демократичні засади судового устрою та судочинства у Козацько-гетьманській державі. При цьому демократизм був обмежений збереженням станової структури судів, втручанням представників привілейованого старшинського прошарку у вирішення справ, часто вони виступали суддями у власних справах.

2. Російська влада використовувала будь-які можливості для протидії судовій реформі, вбачаючи у ній загрозу втрати свого впливу на внутрішньополітичне життя Гетьманщини. З цією метою на території Гетьманщини було уведено в дію указ Малоросійської колегії «О суде по новоучиненной форме».

3. Проведення судової реформи викликало жорстку протидію російської влади на Україні, яка за допомогою інтриг і донесень відсторонила від влади її автора П. Полуботка, сприяла його арешту, та, як наслідок, смерті наказного гетьмана.

Список використаної літератури

1. Дані Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічної служби Центру Разумкова, опубліковані 27 грудня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/events/pidsumki-2013-roku---gromadska-i-ekspertna-dumka.htm>.
2. Сиза Н. П. Суди і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Наталія Петрівна Сиза; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 188 с.
3. Джиджора І. М. Україна в першій половині XVIII віку. Розвідки і замітки з передмовою М. Грушевського / І. М. Джиджора. – Х., 1930. – 171 с.
4. Горобець В. М. Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра I / В. М. Горобець. – К., 1998. – 324 с.
5. Універсали Павла Полуботка (1722-1723) / упор. В. Ринсевич. – К. : Ін-т української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, 2008. – С. 243-244, № 191
6. Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. / В. А. Дядиченко – К. : Вид-во АН УРСР, 1959. – 532 с.

Стаття надійшла до редакції 4.07.2014 р.

T. V. Bezruk

THE MAIN STAGES OF JUDICIAL REFORM 1722 – 1723 IN COSSACK-HETMAN STATE

The article discusses the causes and main stages of judicial reform 1722-1723's in the Cossack-Hetman state. It is shown that the reform was provided primarily by three universals hetman Pavlo Polubotok. Analysis of the content of the legal acts allowed to formulate the goal of reform – the establishment of clear procedures for justice, for the principle of formal equality representatives of the Cossack state, the adoption of the assessors and the fight against corruption in the judiciary. Judicial reform contributed to the consolidation of the autonomy of the Hetmanate and triggered opposition from Russia's imperial government brokered the Little Russian Collegium.

Judicial reform in 1722 became one of the first attempts to introduce democratic principles of justice and the judicial system in the Cossack Hetman state. Thus democracy was limited to preserving the class structure of the courts, the interference of petty privileged stratum in the handling of cases, often they were judges in their own cases.

The Russian government has used every opportunity to deal with judicial reform, viewing it as a threat of losing their influence on the political life of the Hetmanate. To this

end, in the Hetmanate was put into effect a decree of the Little Russian Collegium «On new form of proceedings».

Judicial reform provoked fierce opposition of the Russian government in Ukraine, which by means of intrigue and reports of ousted from power by its P. Polubotko contributed to his arrest and the consequent death of hetman.

Keywords: *Cossack Hetman State, Pavlo Polubotok, judicial reform, wagon, Little Russian Collegium, General military court, assessors.*

УДК 341.225.5

О. С. Блінська

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ МОРСЬКОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню правової природи міжнародної морської правосуб'єктності як категорії загальної міжнародної правосуб'єктності України. З метою встановлення сутності міжнародної морської правосуб'єктності держави досліджено та проаналізовано профільне законодавство України.

Ключові слова: *правосуб'єктність, міжнародна правосуб'єктність, міжнародна морська правосуб'єктність.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення України як незалежної, суверенної європейської держави важливого значення набуває її затвердження на світовій арені в якості морської дієздатної держави. Це детермінується тим, що за своїми природними умовами Україна є державою, в якій є всі можливості для успішного розвитку морської галузі промисловості.

Таким чином, питання, пов'язане з виконанням Україною своїх повноважень у сфері використання просторів Світового океану та морського дна, а саме визначення міжнародної морської правосуб'єктності України стає вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно констатувати, що на жаль в юридичній літературі термін «міжнародна морська правосуб'єктність» широко не використовується. В законодавстві України його також немає. Цьому стану існує низка обумовлюючих причин – першою з них є недосконалість нормативно-правової бази, яка регламентує та регулює морську галузь; другою – певний брак наукових досліджень в цій сфері. В міжнародному морському праві, як і в міжнародному публічному праві, галузю якого воно є, існують лише теоретично-доктринальні конструкції, що характеризують юридичну природу, підстави та межі відповідної правосуб'єктності.

Для визначення феномену міжнародної морської правосуб'єктності досить корисним було вивчення робіт з міжнародного публічного права і міжнародного морського права. Вихідну базу тут склали роботи вітчизняних та російських дослідників – М. О. Аношкіна, М. О. Баймуратова, Ю. Г. Барсєгова, К. А. Бекашева, М. В. Буроменського, О. М. Вилегжаніна, С. А. Гурєєва, В. М. Гуцуляка, О. О. Ковальова, В. В. Колесника, О. Л. Колодкіна, В. А. Корзуна, Н. Л. Малахової, І. М. Міхіної, Ю. В. Мішальченко, С. В. Молодцова, А. В. Овлащенко, І. В. Рачкова, В. Ф. Сидорченка, С. В. Черниченка, І. І. Яковлева та ін. Відповідне відношення до досліджуваної проблематики через визначення загальної правосуб'єктності держави мають праці зарубіжних західних вчених, таких, як А. О. Адеде, А. Бойл, Е. Браун Вайс, А. Валлат, М. Джейніс, Р. Дженнінгс, Дж. Кіркпатрік, І. В. Караман, Б. Квятковська, Х. В. Ліндпєре, М. Нордквіст, Дж. Нойес, Р. Остріханські, Б. Оксман, У. Райзман,

Ш. Розенне, Т. Тревес, Дж. Чарні, А. Чейз, С. Швебсль, Г. Ерікссон та ін.

Відповідні доктринальні конструкції профільної правосуб'єктності можуть бути розпізнаними, ідентифікованими та побудованими на основі положень дисертаційних досліджень таких авторів, як Д. К. Бекашев, Н. О. Брехова, Є. Г. Лаверичев, В. Л. Міхєєв, Н. Р. Мубін, С. Є. Насіновска, Д. А. Патрін, В. В. Ралько, І. Г. Черемних та ін.

Метою даної статті є розкриття змісту міжнародної морської правосуб'єктності України та з'ясування особливостей її сутності. Наукова новизна дослідження полягає, насамперед, у залученні уваги наукової громадськості до феномену міжнародної морської правосуб'єктності України.

Викладення основного матеріалу. В науці міжнародного права є слушна думка про неможливість аналізу проблем міжнародної правосуб'єктності без використання підходів, існуючих в загальній теорії права щодо розуміння поняття «правосуб'єктність» [1, с. 85]. Правосуб'єктність є однією з самих дискусійних правових категорій. В юридичній науці ще й досі не досягнуто єдиного погляду щодо визначення такого багатоаспектного поняття.

Так, професор С. С. Алексєєв вважав, що категорії «суб'єкт права» та «правосуб'єктність» за своїм змістом співпадають. На його думку, правосуб'єктність включає два основних структурних елемента: по-перше, здатність мати права та нести обов'язки (правоздатність), по-друге, здатність самостійно здійснювати права та обов'язки (дієздатність) [2, с. 138-139].

Професор О. О. Красавчиков стверджував, що правоздатність виступає у вигляді загальної основи, яка визначає характер та обсяг прав, що можуть знаходитись у володінні даного суб'єкта, але правове поняття правосуб'єктності складається із двох основних понять: правоздатності та дієздатності [3, с. 37-39].

Російський теоретик права В. К. Бабаєв, розглядаючи правосуб'єктність індивідів, виділяє в ній три структурних елемента: правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [4, с. 417].

Видатна радянська дослідниця Р. О. Халфіна визначає правосуб'єктність як передумову участі у правовідносинах [5, с. 117].

Таким чином, на думку більшості вчених-спеціалістів загальної теорії права, правосуб'єктність – це здатність учасника конкретних відносин виступати в якості суб'єкта права, тобто мати права і обов'язки відповідно до норм права, взагалі здійснювати свої суб'єктивні права та обов'язки, нести юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків.

Погоджуючись з положеннями загальної теорії права відносно правосуб'єктності, спеціалісти міжнародного права використовують їх з певними модифікаціями.

В загальному розумінні міжнародна правосуб'єктність розглядається, як юридична здатність особи бути суб'єктом міжнародного права.

Вітчизняний дослідник Г. А. Анцелевич визначає міжнародну правосуб'єктність як діяльність суб'єктів міжнародного права в його сфері [6, с. 26].

Професор М. О. Баймуратов справедливо вважає, що міжнародна правосуб'єктність є основною ознакою суб'єкта міжнародного публічного права, вона виявляється у наявності прав і обов'язків, встановлених звичаєвими і договірними нормами міжнародного права. На його думку, міжнародна правосуб'єктність містить у собі ряд елементів, що характеризують суб'єкта міжнародного права: право виступати на міжнародній арені від свого імені; право вступати у відносини з іншими суб'єктами міжнародного права; право брати участь у створенні норм міжнародного права; «підпадаємість» поведінки суб'єкта під дію норм міжнародного права; визнання суб'єкта міжнародного права в якості такого іншими суб'єктами міжнародного права та

інші [7, с. 68].

Держава, як основний (первинний) суб'єкт міжнародного права повинна відповідати таким міжнародно-правовим критеріям, як: територія, населення, уряд або публічна влада (апарат влади), спроможність вступати у зносини з іншими державами. Крім того, невід'ємною політико-юридичною властивістю держави та її публічної влади є суверенітет, що являє собою територіальну цілісність держави, верховенство її публічної влади на своїй території, її незалежність від інших суб'єктів міжнародного права та самостійність участі у міжнародних відносинах.

Так, М. О. Баймуратов серед елементів суверенітету держави виділяє наступні:

- територіальну цілісність, котра означає, що ніхто не вправі змінити територію держави без згоди на те державної влади або її народу;
- територіальне верховенство, що означає, що на території держави діють закони тільки тієї держави;
- нероздільність державної влади, що включає визнання всіма гілками влади верховенства законодавчої влади, що формує систему органів держави і визначає їхні повноваження;
- незалежність державної влади як у середині країни від будь-яких фізичних і юридичних осіб, так і зовні, на міжнародній арені від інших держав і міжнародних організацій [7, с. 72].

Варто зазначити, якщо держава обмежена в суверенітеті, то вона обмежується і в обсязі міжнародної правосуб'єктності. Суверенітет держави є фундаментом її міжнародної правосуб'єктності.

Міжнародна правосуб'єктність держави є універсальною, тобто держава володіє правосуб'єктністю в повному обсязі та з моменту виникнення. Також правосуб'єктність держави має об'єктивний характер – вона існує незалежно від волевиявлення інших суб'єктів міжнародного права. В міжнародному праві не існує норм, що наділяють правосуб'єктністю первинні суб'єкти права, є лише норми, що підтверджують наявність правосуб'єктності з моменту їх виникнення.

Обсяг міжнародної правосуб'єктності держави залежить від положення конкретної держави у міжнародному співтоваристві, а також її потенційних можливостей. Міжнародна правосуб'єктність держави складається з наступних елементів:

- *правоздатність* – здатність держави мати права і нести юридичні обов'язки. За принципом суверенної рівності всі держави володіють рівною правоздатністю. До прав, перелічених в різних міжнародно-правових джерелах належать: право на самовизначення, право на недоторканість своєї території і вільне використання в національних інтересах своїх природних багатств та ресурсів, право на самооборону проти збройного нападу, право створювати разом з іншими державами міжнародні організації та ін. Згідно з Декларацією про принципи міжнародного права 1970 року [8], кожна держава зобов'язана поважати правосуб'єктність інших держав і дотримуватися принципів міжнародного права.

- *дієздатність*, що означає самостійне здійснення державою своїх прав і обов'язків. Залишаючись за юридичною формою рівноправними на міжнародній арені, держави на практиці мають різний обсяг міжнародної дієздатності, що обумовлено політичними, економічними, воєнними та іншими факторами. Наприклад, згідно з Конвенцією про захист Чорного моря від забруднення 1992 року, яка ратифікована Україною 4 лютого 1994 року, договірні сторони зобов'язуються запобігати забрудненню морського середовища Чорного моря з наземних джерел речовинами і матеріалами, переліченими в Додатку I до Протоколу, а також усувати такі забруднення [9].

- *деліктоздатність* – здатність нести юридичну відповідальність за вчинені правопорушення. Стаття 31 Конвенції ООН з морського права 1982 року, що ратифікована Україною 3 червня 1999 року визначає: «Держава прапору несе міжнародну відповідальність за будь-яку шкоду або збитки, заподіяні прибережній державі в результаті недотримання яким-небудь військовим кораблем або іншим державним судном, експлуатованим у некомерційних цілях, законів та правил прибережної держави, що стосується проходу через територіальне море, або положень Конвенції, або інших норм міжнародного права. Таким чином, всі держави повинні сумлінно виконувати свої міжнародні зобов'язання. У разі порушення міжнародно-правових зобов'язань держава як суб'єкт міжнародного права несе міжнародно-правову відповідальність, незалежно від того, який її орган або посадова особа своєю поведінкою завдали шкоду міжнародному праву» [10, с. 26].

Російський дослідник П. Н. Бірюков виділяє додаткові характеристики основних суб'єктів міжнародного права:

- вони є колективними формуваннями. Держави, наприклад, мають такі елементи організації, як владу і апарат управління;

- беруть участь в розробці і прийнятті міжнародних норм. Договірна праводієздатність є найважливішим елементом міжнародної правосуб'єктності [11, с. 26].

Важливою правовою категорією у сфері реалізації державою своїх суверенних прав є юрисдикція. На думку відомого фахівця-міжнародника І. І. Лукашука, вона є проявом суверенітету держави та означає державну владу, її обсяг і сферу дії [12, с. 330].

В науці міжнародного права розрізняють такі види юрисдикції: 1) за обсягом – повну та обмежену; 2) за характером влади – законодавчу, виконавчу й судову; 3) за сферою дії – територіальну і екстериторіальну.

У межах своєї території держава в силу територіального верховенства здійснює повну юрисдикцію. А обмежена юрисдикція здійснюється державою, наприклад, у межах континентального шельфу та виняткової економічної зони.

Є загальновідомим, що юрисдикція держави повинна здійснюватися з дотриманням імунітетів згідно принципу суверенної рівності. Сутність імунітету держави полягає у тому, що в силу рівності, жодна держава не може здійснювати свою владу над іншою державою. У теорії та практиці держав розрізняють наступні види імунітету: судовий імунітет, що означає непідсудність до суду іншої держави; імунітет від попереднього забезпечення позову; імунітет власності, що означає правовий режим недоторканості державної власності на території іншої держави; імунітет від примусового виконання судового рішення, котрий означає, що без згоди держави не можна здійснити примусове виконання судового рішення, винесеного проти неї судом іншої держави; імунітет від застосування права іноземної держави по відношенню до угод за участю держави.

Слід зазначити, у міжнародно-правовій практиці немає єдності у поглядах відносно обсягу і сфери застосування імунітету. В науці міжнародного права у зв'язку з цим виділяють дві теорії розуміння імунітету держави: абсолютного та обмеженого (функціонального) імунітету. Згідно з теорією абсолютного імунітету держави, імунітет базується на імперативному принципі міжнародного публічного права – суверенної рівності держав. У сфері міжнародного приватного права держава не втрачає властивостей суверена, продовжує користуватись принципом абсолютного імунітету. У якості спадщини від СРСР в Україні діє принцип абсолютного імунітету. Проте у більшості країн поширена теорія обмеженого (функціонального) імунітету. Її зміст полягає в тому, що, якщо держава, діючи як суверен, завжди має імунітет. Але якщо

держава діє в якості приватної особи, наприклад, у зовнішньоекономічній сфері, то вона не володіє імунітетом.

Імунітет українських державних морських суден закріплений не тільки у нормах міжнародного законодавства, але і у внутрішнього, а саме відповідно до статті 18 Кодексу Торгівельного Мореплавства України (КТМУ): «На судна, що перебувають у державній власності, не може бути накладено арешт чи стягнення без згоди органу, який здійснює управління майном, що перебуває у державній власності, якщо ці судна використовуються виключно для несення державної служби» [13].

Міжнародне морське право є однією з найдавніших галузей міжнародного права, його підсистемою. Питання визначення міжнародної морської правосуб'єктності для спеціалістів морської науки залишається й досі актуальним. Як і зазначалося, науковцями розглядаються лише юридичні конструкції, аспекти міжнародної морської правосуб'єктності.

В якості таких аспектів міжнародної морської правосуб'єктності вітчизняний дослідник О. М. Шемякін, виділяє здатність суб'єкта міжнародного морського права, з однієї сторони, підпадати під вплив норм міжнародного морського права, з іншої – мати міжнародні права і обов'язки в сфері використання Світового океану та морського дна, і з третьої – бути учасником таких міжнародних морських правовідносин [14, с. 13].

У міжнародному морському праві так, як і в міжнародному праві, складовою частиною якого воно є, первинними та єдиними суверенними суб'єктами визнаються держави. Тому міжнародна морська правосуб'єктність властива їм у силу самого факту їх існування. З моменту виникнення вони є носіями суверенних прав і обов'язків на морі, вступають у правовідносини з приводу використання Світового океану та морського дна.

Досліджуючи феномен міжнародної морської правосуб'єктності України, необхідно звернутися до правової бази, що регламентує дане питання.

Так, Конституція України 1996 року в ст. 1 проголошує Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, а ч. 1 ст. 2 передбачає, що суверенітет України поширюється на всю її територію [15].

Участь держави у торговельному мореплаванні закріплена у ст. 3 КТМУ: «Держава здійснює регулювання торговельного мореплавства через центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, інші центральні органи виконавчої влади та національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» [13].

Досить цікавим представляється питання про співвідношення юридичної сили міжнародних договорів і актів внутрішньодержавного законодавства у сфері міжнародного морського права. В Декларації про державний суверенітет України 1990 року вперше був проголошений «пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» (Розділ X) [16]. Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [17]. На конституційному рівні дане питання закріплено у ст. 9 Конституції України таким чином: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [15]. Отже, у внутрішньому правопорядку міжнародний договір, обов'язковий для України, не може суперечити Конституції України. Таким чином,

Україна визнає для себе примат міжнародного права, але в обмеженому обсязі.

Першими міжнародно-правовими документами щодо уніфікації правового режиму просторів Світового океану є Конвенції ООН з морського права, відомі як Женевські конвенції, що ухвалені на конференції ООН в Женеві 29 квітня 1958 року: 1) про відкрите море 2) про територіальне море та прилеглу зону; 3) про континентальний шельф і 4) про рибальство й охорону живих ресурсів відкритого моря. Україна є стороною трьох конвенцій, а саме: про відкрите море; про територіальне море та прилеглу зону; про континентальний шельф. Їх прийняття мало важливе значення для подальшого прогресивного розвитку міжнародного морського права. Перша конвенція у ст. 1 під терміном «відкрите море» розглядає усі частини моря, які не входять ні в територіальне море, ні у внутрішні води будь-якої держави [18]. Відкрите море доступне для всіх народів, і жодна держава не може претендувати на підпорядкування якоїсь його частини своєму суверенітету. Свобода відкритого моря включає для прибережних та неприбережних держав свободу судноплавства, рибальства, свободу прокладати підводні кабелі та трубопроводи, здійснювати польоти над відкритим морем (ст. 2). У відкритому морі судно підпорядковується виключній юрисдикції держави, під прапором якої плаває (ст. 6). Також зазначено, що військові та державні судна користуються повним імунітетом від юрисдикції будь-якої іншої держави (ст. 8, 9). У Конвенції вирішені питання, пов'язані з юрисдикцією над членами екіпажу у випадку зіткнення судна чи іншого інциденту у відкритому морі, боротьбою з работоргівлею та піратством. Усі держави, відповідно до ст. 14, зобов'язані сприяти повною мірою знищенню піратства у відкритому морі та в інших місцях, що знаходяться за межами юрисдикції будь-якої держави.

Конвенція про територіальне море у ст. 1 закріплює суверенітет прибережної держави над її територіальними водами і повітряним простором над ними [19]. Ця конвенція містить низку норм про правовий статус даного простору та методи вимірювання його ширини (ст. 3-13). Ст. 14 визначає право всіх держав, як прибережних, так і тих, що не мають виходу до моря, мирного проходу через територіальне море, а також правила мирного проходу суден під іноземним прапором. У ст. 19-20 містяться правила щодо здійснення кримінальної та цивільної юрисдикції прибережної держави стосовно суден, що здійснюють мирний прохід через її територіальне море. Крім того в конвенції закріплені положення щодо правового статусу прилеглої зони (ст. 24).

Третя конвенція вперше визначила поняття континентальний шельф, встановила його міжнародно-правовий режим. Ст. 2 Конвенції про континентальний шельф проголосила: «Прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права в цілях розвідки й розробки його природних багатств» [20]. Ці права є виключними, ніхто і ні з яких умов не вправі здійснювати вказані дії без згоди на те прибережної держави. Проте у ст. 3 зазначено, що права прибережної держави на континентальний шельф не торкаються ні правового статусу покриваючих вод як відкритого моря, ні правового статусу повітряного простору над водами. Розвідка континентального шельфу і розробка його природних багатств не повинні створювати перешкоди судноплавству, рибальству або охороні живих ресурсів моря, а також не повинні створювати перешкод капітальним океанографічним або іншим науковим дослідженням, що виконуються з метою публікації. Прибережна держава має право в таких цілях будувати відповідні споруди й установки, створювати навколо них зони безпеки до 500 м (ст. 5). Ст. 6 Конвенції визначає, що розмежування континентального шельфу суміжних або розміщених одна проти іншої держав здійснюють шляхом укладання міжнародних угод. Однак, після прийняття згаданих конвенцій ряд актуальних питань щодо встановлення ширини територіального моря,

континентального шельфу залишилися невирішеними.

Розглядаючи питання міжнародної морської правосуб'єктності, необхідно звернутися й до такого значимого міжнародно-правового акту як Конвенція ООН з морського права 1982 року, що є відомою як «Конституція океанів». Вона має універсальний характер, регулює практично всі аспекти використання Світового океану і морського дна – встановлення правового статусу й режиму різних категорій морських просторів, захист та збереження морського середовища, морські наукові дослідження, безпека мореплавства, врегулювання спорів тощо. Конвенція ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року» від 03.06.1999 року [21]. Після надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість вказаної Конвенції, вона стала частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9 Конституції України). Відомо, що Конвенція ООН з морського права 1982 року і Женевські конвенції 1958 року є безстроковими міжнародно-правовими актами, зберігають свою юридичну чинність для їхніх держав-учасниць. Однак, згідно зі ст. 311 Конвенції з морського права 1982 року, вона має переважну силу у відносинах між державами-учасницями перед Женевськими конвенціями з морського права 1958 року [10]. Конвенція містить положення, що доповнюють положення Женевських конвенцій з морського права 1958 року, а також вводить новітні норми та інститути, які відображають сучасні тенденції в освоєнні Світового океану. Варто зазначити, в умовах множинності режимів морських просторів, обсяг прав держави-учасниць Конвенції не є однаковим.

Внутрішні води. Конвенція ООН з морського права у ст. 8 зазначає: «води розташовані у бік берега від вихідної лінії територіального моря, складають частину внутрішніх вод держави» [10]. Вони є частиною державної території, на яку поширюється її суверенітет та юрисдикція в повному обсязі. Правовий режим внутрішніх морських вод регулюється нормами Конституції України, Кодексу торговельного мореплавства України, Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року, Закону України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року та інших законодавчих актів і нормативно-правових актів підзаконного характеру.

Так, стаття 6 Закону України «Про державний кордон України» до внутрішніх вод України відносить такі води: морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України; води портів України; води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні; історичні води; обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні [22]. Крім того, у ст.ст. 14-17 вказаного закону визначається загальний порядок та певні обмеження при заходженні іноземних невійськових суден та військових кораблів у внутрішні води і порти України. Більш детальне визначення такого порядку надається у нормах Правил плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 року № 529 [23]. Правовий режим портів в Україні регулюється нормами Закону України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року [24] та розділом IV «Морський порт» Кодексу торговельного мореплавства України. Відповідно до статі 85 Кодексу торговельного мореплавства України, іноземне судно під час перебування в морському порту зобов'язане дотримувати чинних законів і правил України, що стосуються безпеки порту і судноплавства, митного, прикордонного, санітарного (фітосанітарного) режимів, лоцманського проведення, буксирування, рятувальних робіт, якірної стоянки тощо [13].

На іноземні торгові судна – усі судна, крім військових і використовуваних для публічних цілей (охорона узбережжя, рибохорона і т.п.), які знаходяться у внутрішніх морських водах прибережної держави, поширюється кримінальна, цивільна й адміністративна юрисдикція прибережної держави. Проте на практиці, в силу двосторонніх міжнародних угод щодо морського торговельного судноплавства, прибережна держава утримується від здійснення кримінальної юрисдикції відносно членів екіпажу іноземного судна у наступних випадках: якщо вчинені ними злочини не порушують мир і добрий порядок; якщо таке втручання не є міжнародним зобов'язанням прибережної держави; та якщо не має відповідного прохання держави прапора судна. Прибережна держава у межах внутрішніх вод регулює судноплавство та рибальство, надає дозвіл на зайняття будь-яким промислом та проведення наукових досліджень.

Територіальне море. Стаття 2 Конвенції 1982 року зазначає: «Суверенітет прибережної держави поширюється за межами її сухопутної території і внутрішніх вод, а у випадку держави-архіпелагу – її архіпелажних вод, на прилеглий морський пояс, що називається територіальним морем» [10]. Згідно зі статтею 3 Конвенції кожна держава має право встановлювати ширину свого територіального моря до межі, що не перевищує 12 морських миль. Крім того, Конвенція містить більш розгорнуті (у порівнянні з Конвенцією 1958 року) норми відносно правового статусу даного простору, методів встановлення вихідних ліній та правила щодо мирного проходу. Стаття 21 передбачає: «Прибережна держава може приймати у відповідності до норм цієї Конвенції та інших норм міжнародного права закони й правила щодо мирного проходу через територіальне море відносно всіх нижченаведених питань або деяких з них: а) безпеки судноплавства і регулювання руху суден; б) захисту навігаційних засобів і обладнання, а також інших споруд або установок; в) захисту кабелів і трубопроводів; г) збереження живих ресурсів моря; е) запобігання порушенню рибальських законів і правил прибережної держави; ф) збереження навколишнього середовища прибережної держави і відвернення, скорочення й збереження під контролем її забруднення; г) морських наукових досліджень і гідрографічних зйомок; ж) запобігання порушенню митних фіскальних, імміграційних або санітарних законів і правил прибережної держави» [10]. Прибережна держава належним чином публікує такі закони та правила, які є обов'язковими для іноземних суден, здійснюючих право мирного проходу через її територіальне море. Стаття 13 Закону України «Про державний кордон України» регламентує: «Мирний прохід через територіальне море України здійснюється з метою його перетинання без заходження у внутрішні води України або з метою проходу у внутрішні води і порти України чи виходу з них у відкрите море. Прохід вважається мирним, якщо при цьому не порушується мир, а також правопорядок або безпека України. Іноземні невійськові судна, здійснюючи мирний прохід, повинні прямувати звичайним навігаційним курсом або курсом, рекомендованим компетентними органами України, а також морськими коридорами або відповідно до схем поділу руху. Морські коридори і схеми поділу руху вказуються на морських картах, що публікуються у встановленому порядку. Капітан іноземного невійськового судна, яке порушило правила мирного проходу, несе відповідальність згідно з законодавством України» [25]. Мирний прохід військових кораблів у територіальному морі України здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом міністрів України. Стаття 20 Конвенції 1982 року зобов'язує підводні човни та інші підводні транспортні засоби йти на поверхні та підіймати свій прапор у територіальному морі [10]. У разі порушення таких правил компетентні органи України мають право вимагати негайно покинути територіальне море згідно зі статтею 30 Конвенції. Можливість здійснення прибережною державою юрисдикції щодо

іноземних суден, які виконують мирний прохід, залежить від їх приналежності до торговельних суден і державних, експлуатованих в комерційних цілях (ст.ст. 27 та 28 Конвенції) або до військових кораблів та інших державних, експлуатованих в некомерційних цілях (ст.ст. 29-32 Конвенції). Стосовно цивільної юрисдикції ч. 1 ст. 28 Конвенції встановлює: «Прибережна держава не повинна зупиняти іноземне судно, що проходить через територіальне море, або змінювати його курс з метою здійснення цивільної юрисдикції щодо особи, яка перебуває на борту судна» [10]. Але щодо такого судна прибережна держава вправі вжити заходи стягнення або арешт з будь-якої цивільної справи тільки по зобов'язаннях або в силу відповідальності, взятої або накликаної на себе цим судном під час або для мирного проходу. Прибережна держава також вправі відповідно до своїх законів вживати заходи стягнення або арешту за цивільною справою щодо іноземного судна, яке проходить через територіальне море після виходу з внутрішніх вод.

Кримінальна юрисдикція прибережної держави за загальним правилом, що міститься у статі 27 Конвенції, може здійснюватися на борту іноземного судна в цілях арешту будь-якої особи або проведення розслідування у зв'язку з будь-яким злочином, скоєним на їх борту під час мирного проходу лише у таких випадках: якщо наслідки злочину поширюються на прибережну державу; якщо злочин має такий характер, що порушує спокій у країні або добрий порядок у територіальному морі; якщо капітан судна, дипломатичний агент або консульська посадова особа держави прапора звернеться до місцевої влади з проханням про надання допомоги; якщо такі заходи необхідні для припинення незаконної торгівлі наркотичними засобами або психотропними речовинами. У випадку, якщо торговельне або державне судно, що експлуатується в комерційних цілях, виконує мирний прохід, слідуючи з внутрішніх вод, на таких судах влада прибережної держави вправі вживати будь-які заходи для арешту або проведення розслідування. До вжиття таких заходів на борту судна влада прибережної держави на прохання капітана повинна повідомити дипломатичного агента або консульську посадову особу держави прапора судна. У випадках надзвичайної терміновості це повідомлення може бути зроблено в той час, коли вживають вказані заходи. Стосовно іноземних військових кораблів та державних суден, що експлуатуються в некомерційних цілях, необхідно зазначити, що під час мирного проходу вони мають імунітет від цивільної та кримінальної юрисдикції прибережної держави. Завдання шкоди або збитків такими суднами у результаті недотримання ними законів і правил прибережної держави щодо мирного проходу через територіальне море є підставою для міжнародно-правової відповідальності держави прапора.

Прилегла зона. У відповідності до статті 33 Конвенції 1982 року у зоні, прилеглий до її територіального моря, яка називається прилеглою зоною, прибережна держава може здійснювати контроль, необхідний: а) для запобігання порушенню митних, фіскальних, імміграційних або санітарних законів і правил у межах її території або територіального моря; б) для покарання за порушення вищезгаданих законів і правил, вчинене в межах її території або територіального моря [10]. За загальним правилом, прилегла зона не може поширюватись за межі 24 морських миль від вихідних ліній, від яких вимірюється ширина територіального моря. В українському законодавстві визначення такого простору на сьогоднішній день є відсутнім.

Виключна економічна зона. Згідно зі статтею 55 Конвенції виключна економічна зона являє собою особливий район, який знаходиться за межами територіального моря, прилягає до нього та підпадає під особливий правовий режим, згідно з яким права і юрисдикція прибережної держави та права і свободи інших держав регулюються відповідними положеннями цієї Конвенції [10]. На національному рівні питання здійснення юрисдикції України у виключній (морській) економічній зоні України

регулюється Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року [25]. Стаття 4 Закону визначає суверенні права та юрисдикцію України: «суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру; юрисдикцію, передбачену відповідними положеннями цього Закону та нормами міжнародного права, щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; інші права, передбачені цим Законом, іншими законодавчими актами України та загальновизнаними нормами міжнародного права. Суверенні права та юрисдикція України щодо морського дна виключної (морської) економічної зони і його надр реалізуються відповідно до законодавства України про континентальний шельф та Кодексу України про надра [26]».

Континентальний шельф. Стаття 76 Конвенції 1982 року зазначає: «До континентального шельфу прибережної держави входять морське дно і надра підводних районів, що простягаються за межі її територіального моря на всій довжині природного продовження її сухопутної території до зовнішніх меж підводної окраїни материка або на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відмірюється ширина територіального моря, коли зовнішня межа підводної окраїни материка не простягається на таку відстань» [10].

Необхідно звернути увагу на той факт, що права прибережної держави на континентальному шельфі не зачіпають правового статусу покриваючих вод і повітряного простору над ними. Відповідно статті 77 Конвенції прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою його розвідки й розробки його природних ресурсів. У зв'язку з цим прибережна держава має право будувати відповідні споруди й установки та створювати навколо них зони безпеки (до 500 м). Визначення траси для прокладення трубопроводів на континентальному шельфі здійснюється за згодою прибережної держави (стаття 79). Крім того, прибережна держава надає дозвіл на проведення бурильних робіт на континентальному шельфі, на будівництва установок, штучних островів. Також, згідно зі ст. 210 Конвенції схоронення в межах територіального моря та виключної економічної зони або на континентальному шельфі не здійснюється без чітко висловленого попереднього схвалення прибережної держави, яка має право дозволяти, регулювати і контролювати таке схоронення після належного розгляду цього питання з іншими державами, на яких таке схоронення може негативно позначитися через їхнє географічне положення [10]. Україна здійснює свої суверенні права щодо розвідки й розробки, зберігання природних ресурсів, як живих, так і неживих на морському дні, що утворює континентальний шельф України та у його надрах відповідно до законодавства України про континентальний шельф і Кодексом України про надра.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [15]. Стаття 4 Кодексу України про надра від 27 липня 1994 року проголошує: «Надра є виключною власністю народу України і даються тільки в користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними» [26].

На жаль, у даний час на національному рівні спеціальне законодавство про континентальний шельф відсутнє. Окрім того вкрай проблемним для України є питання

делімітації континентального шельфу з сусідніми країнами – Російською Федерацією та Румунією. Україна і Румунія при обговоренні лінії кордону в Чорному морі розійшлися в юридичному визначенні статусу українського острова Зміїний, котрий румунська сторона хотіла позначати як скелю, без права на територіальні води, а українська – як острів, із правом на територіальні води. У зв'язку цим 16 вересня 2004 року Румунія звернулася в Міжнародний суд ООН із проханням розмежувати морський кордон з Україною, у тому числі континентальний шельф і виняткові економічні зони. 3 лютого 2009 року суд прийняв одноголосне рішення, в якому підтвердив українську приналежність острова Зміїний та наявність українських територіальних вод навколо острова. Однак за вказаним рішенням Зміїний не може вважатися частиною прибережної лінії України у визначенні серединної лінії під час делімітації континентального шельфу та виключної економічної зони. Таким чином, наступним етапом вирішення такого питання є підписання відповідних двосторонніх угод між державами, в яких документально буде зафіксована лінія розподілу континентального шельфу. Подібний конфлікт існує між Росією та Україною в Азово-Керчінській акваторії, що вважається найскладнішим у вирішенні на сьогоднішній час.

Відкрите море. У відповідності до статті 87 Конвенції 1982 року свобода відкритого моря включає: свободу судноплавства; свободу польотів; свободу прокладати підводні кабелі і трубопроводи; свободу будувати штучні острови та інші установки, які допускаються відповідно до норм міжнародного права, із дотриманням суверенних прав прибережної держави, якщо така діяльність відбувається на її континентальному шельфі; свободу рибальства, з дотриманням вимог Конвенції щодо збереження живих ресурсів відкритого моря; свободу наукових досліджень, з дотриманням вимог Конвенції щодо проведення таких досліджень та суверенних прав прибережної держави у межах континентального шельфу. На відкрите море, морський простір з міжнародно-правовим режимом, прибережна держава не може поширювати свій суверенітет. У відкритому морі судна та особи на їх борту повинні підкорятися юрисдикції держави свого прапора. Тобто держава, за загальним правилом, може здійснювати юрисдикцію тільки у відношенні судна свого прапора. Виключеннями згідно з Конвенцією 1982 року є випадки боротьби з піратством (ст.ст. 100-107), работоргівлею (ст. 99), незаконною торгівлею наркотичними та психотропними речовинами (ст. 108), несанкціонованим радіомовленням з відкритого моря (ст. 109). У відповідності до статті 110 Конвенції, військові кораблі, що зустріли у відкритому морі іноземне судно, за наявністю розумних підстав, в праві піддати це судно догляду. Слід зазначити, що військові кораблі відповідно до статті 95 Конвенції користуються у відкритому морі повним імунітетом від юрисдикції якої б то не було держави, крім держави прапора. Стаття 111 регламентує право переслідування по гарячих слідах: «Переслідування по гарячих слідах іноземного судна може бути розпочато, якщо компетентні власті прибережної держави мають достатні підстави вважати, що це судно порушило закони і правила цієї держави. Таке переслідування повинно розпочатися тоді, коли іноземне судно або одна з його шлюпок знаходиться у внутрішніх водах, в архіпелажних водах, в територіальному морі або прилеглій зоні держави, яка переслідує, і може тривати за межами територіального моря або прилеглої зони тільки за умови, якщо воно не переривається» [10]. Право переслідування по гарячих слідах застосовується також щодо порушень у виключній економічній зоні або на континентальному шельфі, включаючи зони безпеки навколо установок на континентальному шельфі, порушень законів і правил прибережної держави, застосованих відповідно до цієї Конвенції відносно виключної економічної зони або континентального шельфу, включаючи такі зони безпеки. Таке право може здійснюватися лише військовими кораблями або військовими літальними апаратами, чи

іншими суднами або літальними апаратами, які мають чіткі зовнішні знаки, які дозволяють розпізнати їх як такі, що перебувають на урядовій службі, і уповноважені для цієї мети. Припиняється право переслідування по гарячих слідах, як тільки переслідуване судно входить в територіальне море своєї держави або в територіальне море будь-якої третьої держави. Крім того, Україна закріпила право переслідування по гарячих слідах у таких національних актах: п. 6 ст. 28 Закону України «Про державний кордон України» та ст. 19 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону».

Висновки. Резюмуючи, можна дійти наступних висновків:

- Україна, як незалежна морська держава є повноправним членом міжнародного співтовариства, володіє міжнародною, а також міжнародною морською правосуб'єктністю у повному обсязі;

- при визначенні категорії міжнародної морської правосуб'єктності ми натрапляємо на коло проблем:

А) існування певних прогалів в національному законодавстві щодо визначення дефініції морської правосуб'єктності держави в її національному та міжнародному аспектах;

Б) існування певних прогалів в національному законодавстві щодо встановлення правового режиму таких важливих морських просторів як територіальне море і континентальний шельф;

В) гострою проблемою для України є невизначення морських кордонів з двома сусідніми країнами: Румунією і Російською Федерацією, що становить значну загрозу національній безпеці України і може активізувати проблеми військового, економічного, правового, екологічного, демографічного та соціального характеру.

Список використаної літератури

1. Вельяминов Г. М. Международная правосубъектность / Г. М. Вельяминов // Советский ежегодник международного права. 1986. – М.: Наука, 1987. – С. 85.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т.. Т. II / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – С. 138-139.
3. Красавчиков А. А. Юридические факты в советском гражданском праве / А. А. Красавчиков. – М., 1958. – 360 с.
4. Бабаев В. К. Правовые отношения / В. К. Бабаев. // Общая теория права : курс лекций / В. К. Бабаев. – Н. Новгород, 1993. – 564 с.
5. Халфина Р. А. Общее учение о правоотношения / Р. А. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 340 с.
6. Анцелевич Г. А. Международное морское право / Г. А. Анцелевич. – М. : Слово, 2004. – 400 с.
7. Баймуратов М. О. Міжнародне право : підруч. / М. О. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2002. – 672 с.
8. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_569
9. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення від 21.04.1992 року (ратифікована Україною 04.02.1994 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_065.
10. Конвенція ООН з морського права 1982 року (ратифікована від 03.06.1999 р.) // Міжнародні конвенції Організації Об'єднаних Націй, що стосуються мореплавства : довід. - О. : Фенікс, 2006. - 238 с.

11. Бирюков П. Н. Международное право : учеб. пособ. / П. Н. Бирюков. – М. : Юрист, 2000. – 416 с.
12. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.
13. Кодекс торговельного мореплавства України. Закон України «Про морські порти України». – К. : Паливода А.В., 2014. – 160 с.
14. Шемякін О. М. Морське право : навч. посіб. / О. М. Шемякін. – Х. : Одіссей, 2010. – 344 с.
15. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради України від 16.07.1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/55-12>.
17. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
18. Конвенція про відкрите море від 29.04.1958 року (чинна з 30.09.1962 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_180.
19. Конвенція про територіальне море та прилеглу зону від 29.04.1958 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_178.
20. Конвенція про континентальний шельф від 29.04.1958 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_179.
21. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року: Закон України від 03.06.1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/anot/728-14>
22. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
23. Про затвердження Правил плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів: Постанова Кабінету Міністрів України № 529 від 16 травня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/529-96-%D0%BF>
24. Про морські порти України: Закон України від 17 травня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4709-17/page>
25. Про виключну (морську) економічну зону: Закон України від 16.05.1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80>
26. Кодекс України Про надра від 27.07.1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> .

Стаття надійшла до редакції 7.07.2014 р.

O. S. Blinska

THE PROBLEMS OF DEFINITION THE INTERNATIONAL MARITIME LEGAL PERSONALITY OF UKRAINE

This article investigates the legal nature of international maritime legal personality as a category of international legal personality of Ukraine. Its main purpose is to determine the essence of international maritime legal personality by analyzing the legislation of Ukraine.

Ukraine as an independent maritime state is a full member of the international community has an international as well as international maritime legal personality in its entirety.

To determine the category of the International Maritime personality we encounter on a range of issues:

a) there are certain gaps in national legislation to determine the definition of maritime personality State in its national and international aspects;

b) there are certain gaps in national legislation establishing the legal regime of important maritime spaces as the territorial sea and the continental shelf;

c) acute problem for Ukraine is undetermined maritime borders with two neighboring countries: Romania and the Russian Federation, which represents a significant threat to the national security of Ukraine, and can intensify problems of military, economic, legal, environmental, demographic and social issues.

Keywords: legal personality, international legal personality, international maritime legal personality.

УДК 342.25; 342.34; 352.001.36

С. Ф. Вишневецький

СИСТЕМА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

У статті досліджуються основні функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, теоретичні та практичні проблеми їх реалізації. Визначено місце функцій органів самоорганізації населення в системі функцій місцевого самоврядування. Визначені і проаналізовані основні критерії класифікації функцій органів самоорганізації населення, а також надана обґрунтована характеристика системи функцій цих суб'єктів місцевого самоврядування, досліджується взаємозв'язок між окремими функціями, механізм їх реалізації.

Результати дослідження дають змогу інституціоналізувати органи самоорганізації населення в Україні у відповідності до міжнародно-правових стандартів у галузі місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, територіальна самоорганізація, локальна демократія, місцеве самоврядування, питання місцевого значення.

Постановка проблеми. Прийнятий у 2001 р. Закон України «Про органи самоорганізації населення», сприяв зміцненню правового статусу органів самоорганізації населення (далі – ОСН), удосконаленню порядку їх організації та діяльності, визначивши їх однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення (частина перша ст. 3 Закону). Така законодавча фіксація функціональної ролі ОСН дає підстави оцінювати їх не лише в аспекті активізації територіальних громад, а і розглядати як функціональний елемент дієвості конституційного ладу.

Вперше за період конституювання інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні свого спеціального законодавчого закріплення набув окремий суб'єкт системи МСВ. Це, з одного боку, свідчить про особливу роль ОСН в процесі становлення МСВ в Україні та вирішення питань місцевого значення. Адже ОСН – це єдиний суб'єкт системи МСВ в Україні статус якого врегульовано окремим законом. З іншого боку – про активізацію уваги держави до життєдіяльності людини за місцем безпосереднього проживання, прагнення створити оптимальні нормативно-правові умови для самоорганізації жителів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній конституційно-правовій науці є чимало публікацій щодо ОСН, їх повноважень та правового статусу керівників

ОСН, організації діяльності та місця у системі МСВ, тенденцій їх розвитку тощо. Зокрема, за останні роки в Україні захищені ряд дисертацій, що вміщують науковий аналіз окремих аспектів функціонування ОСН. Йдеться, насамперед, про докторську дисертацію Н. В. Мішиної «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження» (2010 р.) та кандидатські дисертації О. С. Орловського «Правовий статус органів самоорганізації населення» (2004 р.), Д. В. Кольцової «Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування» (2006 р.), О. Г. Остапенко «Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні» (2008 р.), В. Д. Бондаренка «Тенденції розвитку органів самоорганізації населення в Україні» (2009 р.) та А. А. Лукашенко «Повноваження органів самоорганізації населення та статус їх керівників: стан і тенденції розвитку» (2012 р.). Проте діяльнісні аспекти правового статусу ОСН, а особливо такого його елементу як функції ОСН – є майже не дослідженими, що зумовлює актуальність цієї проблеми. Теорія функцій ОСН виходить з законодавства України, спирається на досвід роботи територіальних громад, органів та посадових осіб МСВ, власне ОСН, а також досягнення наукової думки в галузі МСВ, ряду інших правових дисциплін.

Метою цієї статті є комплексний аналіз системи функцій ОСН, основних підходів щодо їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Центральним питанням в теорії функцій ОСН є питання про їх класифікацію (систематизацію, поділ, групування, категоризацію). В теоретичному відношенні це, насамперед, питання вибору критеріїв класифікації та чіткого керівництва ними, а також раніш наведеним визначенням функцій ОСН, в практичному відношенні – це питання повноти охоплення діяльності ОСН як суб'єктів МСВ та врахування об'єктивно сформованого «поділу праці» в муніципальній діяльності у середині системи МСВ [2, с. 18].

Тому, розроблюючи класифікацію функцій ОСН, слід спиратися на досвід роботи територіальних громад, органів та посадових осіб МСВ, а також на досягнення наукової думки в галузі функціонального аналізу суб'єктів муніципального права. З даного приводу в літературі є багато точок зору, які відрізняються одна від одної за критеріями класифікації, рівню диференціації та інтеграції їх за іншими ознаками. Саме відсутність чітких критеріїв відособлення окремих напрямів і видів муніципальної діяльності подекуди не дозволяє однозначно визначити склад функцій ОСН.

Успішне рішення питання про класифікацію функцій ОСН можливе лише за умовою, якщо ми виявимо будь-які об'єктивні критерії, що служитимуть відправним пунктом класифікації. Класифікація функцій ОСН пов'язана з предметною характеристикою їх діяльності, тобто з тим на які групи суспільних відносин вона впливає. Автор дотримується думки, що «функції об'єктивні за походженням, але суб'єктивні за формулюванням, класифікацією та реалізацією» [4, с. 19], отже безоб'єктивних (безпредметних) функцій немає і бути не може.

Безумовно, будь-яка класифікація є умовною та суб'єктивною, виступає результатом певного спрощення існуючих граней між видами, враховуючи, що вони завжди є умовними та відносними. З розвитком знань про певний предмет відбувається уточнення та зміна класифікацій. Свої корективи, безумовно, вносить і практика застосування відповідних класифікацій. У цьому аспекті, класифікація самоврядних явищ та процесів, їх форм, видів та, особливо, функцій, є тому підтвердженням. З часом з'являються нові функції, критерії поділу та їх класи тощо.

Вихідним моментом у виборі критеріїв класифікації функцій ОСН має бути визначення функцій ОСН. На наш погляд, функції ОСН – це основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності ОСН щодо вирішення окремих питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними

потребами муніципального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення самоорганізації населення.

Враховуючи, що згідно цього визначення, функції ОСН обумовлюють собою муніципальну діяльність (вони – її основні напрями і види), то в якості критеріїв їх класифікації, на наш погляд, слід брати, насамперед основні елементи даної діяльності. Такий напрям в науці муніципального права є найбільш перспективним, хоча комплексних досліджень функцій МСВ у вітчизняній науці немає.

Втім, тенденція в становленні праксеологічного підходу у вітчизняній науці муніципального права вже намітилася [1–3; 5–6; 9; 11]. Будь-яка діяльність складне структуроване поняття, вона виступає в єдності низки елементів, таких як цілі, суб'єкти, об'єкти, засоби, форми, методи діяльності. Дослідники в якості критеріїв класифікації функцій ОСН використовують поряд із сферами та соціальним призначенням, такі критерії, як суб'єкти, способи, форми, засоби діяльності тощо.

Так, наприклад, російський вчений В. С. Кашо, аналізуючі функціональні основи взаємодії місцевих рад та органів територіального громадського самоврядування як суб'єктів системи територіального управління, узагальнює практику діяльності органів територіального громадського самоврядування у певних напрямках: а) у галузі планування економічного та соціального розвитку території, формуванні її бюджету; б) у галузі будівництва, використання та охорони природних ресурсів, екології; в) у галузі житлового, комунального господарства та благоустрою; г) у галузі торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування населення; ґ) у галузі охорони здоров'я, виховання, освіти та культури; д) у галузі організації досугу, культурно-масової та фізкультурно-оздоровчої роботи; є) у галузі охорони правопорядку, захисту прав та законних інтересів громадян; е) у галузі соціального захисту громадян та руху милосердя [7, с. 11–12]. Таким чином ми бачимо, що автором у якості відправної основи класифікації функцій ОСН фактично обрано лише галузевий (сферний) критерій, що робить її доволі фрагментарною та неповною.

У дисертації О. Г. Остапенко запропоновано класифікацію функцій ОСН, зокрема, їх поділ: (а) за формами діяльності (на правотворчу, правозастосовчу, контрольну, установчу й правоохоронну); (б) за характером діяльності (на представницьку й інтегративну); (в) за об'єктами впливу (сферами діяльності) (на політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну та ін.) [10, с. 4]. Така класифікація в цілому має комплексний характер, у її основі кілька критеріїв, однак, враховуючи специфіку ОСН як суб'єктів, які утворюються виключно за територіальною ознакою, з поля зору автора випадає відповідна територіально-просторова градація функцій ОСН.

Вітчизняною дослідницею Д. В. Кольцовою у результаті авторської класифікації функцій ОСН виділено т. зв. традиційні функції (представницька, фінансова, екологічна, облікова, культурна), які визначені в існуючому законодавстві України. Нею запропоновано розширити зміст низки існуючих функцій, таких як: економічна (прогнозування економічного розвитку території, участь в прийнятті управлінських рішень з питань розвитку території, планування розвитку території); інформаційна (інформаційний зв'язок з громадянами, обговорення проектів рішень з розвитку територіального утворення); виробнича (задоволення матеріальних послуг і потреб мешканців, робота з підвищення рівня якості надання місцевих послуг); безпека діяльності (юридична підтримка громадян, громадських організацій при захисті їх прав, охорона громадського порядку), а також виділено наступні нові функції ОСН: адміністративна (управління кадрами ОСН (підготовка, підвищення кваліфікації, розподіл кадрів); соціальне партнерство (взаємозв'язок між роботодавцями,

громадськими організаціями, громадянами, органами МСВ, органами державної влади) [8, с. 5–6]. Як ми бачимо, у даному випадку автором фактично не використовується критеріальний поділ функцій ОСН, їх класифікація носить дещо лінійний характер, тобто йдеться лише про перелік функцій.

Більш вдалою є спроба класифікації функції ОСН, запропонована О. В. Батановим, на думку якого останні доцільно класифікувати за рядом ознак МСВ та муніципальної діяльності суб'єктів його здійснення, а саме: за її суб'єктами, об'єктами, способами, засобами, здійсненням, походженням, умовами здійснення та іншими ознаками. Відповідно функції ОСН, вважає він, можна диференціювати за: 1) об'єктами, тобто цілями і завданнями ОСН; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції ОСН – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Залежно від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції; 2) видами ОСН та територіально-просторовими рівнями їх утворення та функціонування. Відповідно до цього можна виділити систему суб'єктно-територіальних функцій ОСН: функції ОСН, які утворюються на рівні територіальних громад села, селища, міста; функції будинкових, вуличних, квартальних та інших ОСН; 3) способами, засобами і методами здійснення муніципальної діяльності. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних або владних функцій ОСН. Комплекс цих функцій ОСН утворюють представницька, установча, інформаційна, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворча, матеріально-технічна та функція соціального контролю та ін. [2, с. 18–19].

Навряд чи в контексті даного дослідження має сенс розглядати всі спроби класифікувати функції суб'єктів МСВ, однак, безумовно, накопичений досвід має бути використаним у створенні вітчизняної теорії функцій ОСН. Таким чином, спираючись на досягнення правової думки в галузі теорії функцій МСВ, а також аналіз характерних якісних рис муніципальної діяльності (її основних напрямів і видів) локально організованих структур, можна дійти висновку, що основними елементами цієї діяльності є об'єкти, суб'єкти, способи, засоби, цілі, завдання. Вони і повинні використовуватися в першу чергу у якості критеріїв класифікації функцій ОСН.

Аналізуючі запропоновані підходи до класифікації функцій суб'єктів МСВ, ми у цілому сприймаємо їх поділ за основними елементами муніципальної діяльності (об'єктами, суб'єктами, способами, засобами, цілями, завданнями), хоча й вважаємо за потрібне зробити певні уточнення, пов'язані, по-перше, з розумінням поняття «муніципальна діяльність», враховуючи, що в більшості цитованих праць такого аналізу ми не зустрічаємо, та, по-друге, власне щодо авторського підходу до сутнісних та змістовних характеристик критеріїв класифікації функцій ОСН.

Так, на наше переконання, муніципальна діяльність – це сукупність вироблених історичним муніципальним досвідом, науковим муніципальним пізнанням та муніципальною практикою навичок, вмінь, способів, засобів, цілеспрямованих вчинків та дій людини у сфері МСВ щодо вирішення питань місцевого значення. Виходячи із комплексного характеру та багатогранності проявів (люди, проблеми, інтереси, знання, інформація, ресурси, технічні засоби тощо), основними атрибутивними характеристиками муніципальної діяльності є:

1) орієнтованість муніципальної діяльності на задоволення місцевих інтересів, потреб населення у різних послугах, вирішенні місцевих проблем, облаштування території, створення умов для відтворення та розвитку людини. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається

життєдіяльність місцевого співтовариства. Такого роду природний характер проблем муніципальної діяльності (по суті – муніципальної життєдіяльності) – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність (об'єктна домінанта);

2) полісуб'єктність муніципальної діяльності, насамперед, наявність таких основних суб'єктів як населення (місцеве співтовариство), органи та посадові особи МСВ, які діють від імені та в інтересах місцевого співтовариства. Попри це формоутворюючою основою муніципальної діяльності є територіальна громада. Саме підхід до муніципальних спільнот як до основи та структуроутворюючого елементу системи МСВ, муніципальної влади та муніципальної діяльності, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння МСВ як основної форми реалізації народовладдя у буквальному смислі слова, а також сформувати дієздатний механізм самоорганізації населення для вирішення власних проблем (суб'єктна домінанта);

3) фактичне співпадіння суб'єкта та об'єкта муніципальної діяльності, за якого населення (територіальна громада) з його інтересами, проблемами, нестатками, питаннями місцевого значення тощо виступає не тільки первинною суб'єктною основою МСВ (жители як головний місцевий ресурс), а як ціль, об'єкт муніципальної діяльності (такого роду кореляції немає в жодному іншому виді управлінської діяльності);

4) локально-територіальна обмеженість, що завжди кореспондує муніципальній діяльності, яка виникає, розвивається, збагачується за змістом та формою, реалізується на законодавчо оформлених нижніх територіальних рівнях. Це простір, що відрізняється визначеною цілісністю, позначається адміністративними, природно-географічними, господарсько-економічними, інформаційними й іншими кордонами (територіально-просторова домінанта);

5) процесуалізація та технологізація муніципальної діяльності, яка пов'язана із систематичністю, послідовністю дій, які здійснюють суб'єкти МСВ, тобто йдеться про стадійність, етапність, багатofазність муніципальної діяльності у ході вирішення тієї чи іншої справи локального характеру, що, у свою чергу, обумовлює поліфункціональність муніципального управління та МСВ (процесуально-технологічна домінанта);

6) наявність специфічних методів муніципальної діяльності, які можна диференціювати власне як методи функціонування суб'єктів МСВ та методи забезпечення реалізації завдань та цілей муніципальної діяльності (інструментальна домінанта).

Висновки. Спираючись на означені методологічні підходи щодо розуміння феномену муніципальної діяльності, вважаємо за можливе диференціювати функції ОСН за наступними критеріями:

1) об'єктами муніципальної діяльності ОСН, якими є окремі питання місцевого значення, які вирішують відповідно до закону ОСН та предмети відання цих суб'єктів МСВ, які виникають у певних сферах муніципального життя. Адже, визначаючи ОСН однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення, Закон України «Про органи самоорганізації населення» (частина перша ст. 3) визначив питання місцевого значення як основну телеологічну детермінанту їх утворення та функціонування.

Сферами муніципального життя є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих сфер слід розрізняти об'єктні функції ОСН – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Залежно від спрямованості муніципальної діяльності ОСН (просторових меж реалізації функцій) об'єктні функції поділяються на внутрішні та зовнішні;

2) суб'єктами самоорганізації населення, тобто видами ОСН та територіально-просторовими рівнями їх утворення та функціонування. Адже, згідно частини першої та другої ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення» ОСН створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє ОСН, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.

Ми вважаємо, що відповідно до цього критерію можна виділити систему суб'єктно-територіальних функцій ОСН: (а) функції сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; (б) функції вуличного, квартального комітету – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови; (в) функції комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; (г) функції будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; (г) функції комітету району в місті;

3) способами, засобами і методами здійснення муніципальної діяльності, або технологією муніципальної самоорганізації населення, її процесом. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних або процесуальних функцій ОСН. Комплекс цих функцій ОСН утворюють представницька, установча, інформаційна, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворча, матеріально-технічна та функція соціального контролю та ін.

Вважаємо, що класифікація функцій ОСН за означеними критеріями забезпечить найбільш оптимальне уявлення про основні напрями та види муніципальної діяльності даних суб'єктів МСВ.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. О. Функції і повноваження територіальних громад / М. О. Баймуратов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії.–2002. – Т. 1. – С. 104–117.
2. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми функціонування органів самоорганізації населення / О. В. Батанов // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві : стан, проблеми та ризики розвитку : матер. Всеукраїн. наук.-практ. конф.: (15 березня 2006 р. м. Київ) / за заг. ред. О. П. Литвина, В. М. Кампо, М. І. Корнієнка. – К., 2006. – С. 16–23.
3. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Олександр Васильович Батанов; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 22 с.
4. Гулина В. В. Функции местного самоуправления : институционально-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Конституционный судебный процесс ; Муниципальное право» / Вера Васильевна Гулина ; Казанский (Приволжский) федеральный университет. – Казань, 2013. – 32 с.
5. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ірина Вікторівна Дробуш; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 16 с.
6. Задорожня І. В. Функції органів місцевого самоврядування : загальнотеоретичний аспект / І. В. Задорожня // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 8. – С. 14–21.

7. Кашо В. С. Организационно-правовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право» / Вячеслав Станиславович Кашо ; Свердловский юридический институт. – Екатеринбург, 1991. – 16 с.
8. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Діана Вікторівна Кольцова ; Донецький державний університет управління МОН України. – Донецьк, 2007. – 20 с.
9. Любченко П. М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення / П. М. Любченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – 2003. – Вип. 64. – С. 12–22.
10. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Олена Геннадіївна Остапенко ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
11. Сергієнко О. В. Функції посадових осіб місцевого самоврядування та їх класифікація / О. В. Сергієнко // Проблеми законності : акад. зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 98. – С. 27–34.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2014 р.

S. V. Vyshnevsky

THE SYSTEM OF THE FUNCTIONS OF THE CITIZENS' SELF-ORGANIZATION BODIES: POPULATION ISSUES S OF THEORY

The present article investigates the main functions citizens' self-organization bodies as the subjects of the local self-government in Ukraine, theoretical and practical problems of their realizations'. It determines the place of the citizens' self-organization bodies functions in the system of the local self-government's functions. In this article we determine and analyses the main criterions of the classification of the citizens' self-organization bodies functions and also it is the scientifically grounded description of the system of the functions of the local self-government's subjects.

By analyzing the existing approaches to the classification of functions of local self-government subjects', the author perceives their division in accordance with the basic elements of municipal activity (objects, subjects, processes, methods, goals, objectives). According to the author, the municipal activities – a collection developed historical municipal experience, scientific knowledge of municipal and community practice skills, abilities, techniques, methods, targeted actions and human actions in the sphere of local self-government on local issues.

Based on the methodological approaches to understanding the phenomenon of municipal activities, the author proposes to differentiate the functions of the citizens' self-organization bodies on the following criteria: 1) objects of municipal activities of the citizens' self-organization bodies, which is a separate local issues and competences of these local self-government entities that occur in certain areas of municipal life (political, economic, social, cultural, environmental); 2) subjects of self-organization, i.e. types of the citizens' self-organization bodies and spatial levels of the establishment and functioning; 3) methods and techniques of the municipal activities, or technology of municipal self-organization, its process.

The results of research give opportunity to institute the citizens' self-organization bodies in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

Keywords: *citizens' self-organization bodies, territorial self-organization, local democracy, local self-government, the problem of local importance.*

УДК 341.32(045)

Д. В. Євєнко

ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА ЯК ОНТОЛОГІЧНА ОСНОВА ОБОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються історико-правові аспекти до визначення воєнної організації суспільства і держави як онтологічної основи виникнення оборонної функції держави.

Ключові слова: *воєнна організація суспільства і держави, оборона функція держави, обороноздатність держави, нормативне супроводження оборонної функції держави.*

Постановка проблеми. Становлення науки конституційного права, яка дозволяє на основі встановлюваних законів, закономірностей, залежностей, моделей, концепцій, методів і технологій найбільш раціональним чином впливати на становлення і взаємодію держави, суспільства і особистості, є найважливішим чинником становлення і розвитку демократичної правової державності.

Представляється, що сума таких знань, які покладені в основу наукової картини державно організованого світу, що розвивається, дозволяє описати, пояснити і передбачити процеси формування державності в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції. Вони допомагають уникати ситуацій збою в розвитку, забезпечувати превентивні заходи, що перешкоджають зниженню ефективності державного управління за факторами цілеспрямованого прогресу, зменшувати ризики виникнення і глибину конституційних криз, що виникають та є пов'язаними з функціонуванням політичної системи суспільства.

Видається, що закони, які регламентують і регулюють конституційно-правові відносини, дозволяють забезпечити не тільки ординарне, але і перспективний розвиток держави в контексті забезпечення її моделювання і розробки на їх основі нормативних та організаційних технологій перетворення держави та її завдань і функцій.

Саме в системі координат «державна – завдання держави – функції держави» розробляється і формується комплекс наукових знань, що дають уявлення про стійкість держави, стабільності функціонування її інститутів, що дозволяє говорити про виникнення певних принципів, наукових методів, організаційних та організаційно-правових, нормативних технологій конституційно-правового забезпечення управління розвитком держави та її функціонуванням. Особливу роль у цьому процесі відіграють функції держави, які є фактично діяльним, праксеологічним проявом і триваючим результатом реалізації її завдань. Однією з важливих функцій держави, що набуває для неї екзистенційного значення, виступає оборонна функція.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Систематичний аналіз літератури з питань дослідження оборонної функції держави дає підстави для висновків, що всі існуючі наукові дослідження в цій сфері мають переважно функціонально-прикладний характер і спрямовані на дослідження зазначеної функції у контексті її відповідних аспектів – у сфері військового будівництва, національної безпеки держави, політологічних та міжнародно-правових досліджень у контексті глобалізації, регіоналізації, субрегіоналізації військово-політичних блоків, аналітичної діяльності

міжнародного стану справ у розвинених та пострадянських державах, міждержавних інтеграційних об'єднаннях тощо. Разом з тим, в умовах становлення та розвитку нового статусу України як самостійного суб'єкта міжнародного права, а також посягань на її суверенітет та територіальну цілісність з боку інших держав, виникла нагальна потреба в дослідженні найважливішою зовнішньої/внутрішньої функції держави – оборони від нападу ззовні та підготовки до відбиття такого нападу зсередини. Наявність нового змісту оборонної діяльності як системи заходів, закріплених у Законі України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року [1], та інших нормативно-правових актах, а також механізм її реалізації в сучасних екстраординарних умовах функціонування державності в належній мірі не вивчені.

Разом з тим, слід зазначити, що вітчизняною, в тому числі й радянською суспільною наукою, в останні роки був створений потенціал ідей, концепцій, підходів, на основі яких відбувалося поступове доктринальне освоєння проблем оборонної діяльності держави. Це відноситься до наукових досліджень, присвячених проблемам зовнішньої безпеки, авторами яких є: Г. А. Арбатов, В. А. Волков, Ю. І. Дерюгін, М. М. Єфімов, А. С. Кінайський, М. П. Клекіт, В. І. Ковальов, М. В. Лазарєв, І. В. Радик, В. В. Серебрянніков, О. С. Скворцов, Ю. А. Токарев та інші.

Значно раніше зовнішні функції держави, в тому числі з аналізом стану досліджуваної функції, розглядалися вітчизняними та російськими вченими-правознавцями: М. І. Байтіним, І. П. Блищенком, Ю. А. Дмитрієвим, І. П. Ільїнським, А. І. Каски, А. І. Канівським, Г. М. Мановим, Л. А. Морозовою, В. Ф. Погорілком, І. М. Сенякіним, Ю. М. Тодікою, М. П. Фарберовим, О. Ф. Фрицьким, В. М. Хропанюком, М. В. Чорноголовкіним і деякими іншими.

Але в умовах активного розвитку незалежної української державності та виникнення нових погроз міжнародній та регіональній безпеці, зазначена проблематика об'єктивується, актуалізується та потребує свого подальшого дослідження. Тому *метою* даної статті є дослідження історико-правових аспектів становлення та формування військової організації суспільства і держави як онтологічного чинника у виникненні оборонної функції держави у її сучасному розумінні та розвитку.

Викладення основного матеріалу. У юридичній науці під функціями держави прийнято розуміти основні напрями її діяльності, в яких виражаються сутність і соціальне призначення, цілі й завдання держави з управління суспільством у властивих її формах і методах. «Особливі функції та сфери діяльності держави, помічав Гегель, – властиві їй в якості її істотних моментів» [2].

Поняття функції держави з'явилося і стало широко використовуватися на попередньому етапі розвитку вітчизняної теорії держави і права. У рамках марксистсько-ленінського підходу до держави виділялася, класова сутність держави, стверджувалося, що оскільки і напрямок, і предмет, і зміст діяльності держави і система структурних утворень, що забезпечує їх, змінюються залежно від зміни класової сутності і форми держави, остільки для визначення цієї залежності цілком доречним є поняття саме функції. У сучасних умовах розвитку вітчизняної теорії держави зберігається функціональний підхід до діяльнісного боку держави, але з одним істотним уточненням: розширюється і поглиблюється соціальне призначення держави, здійснюється відхід від жорсткої взаємозалежності між змінами класових характеристик держави і, відповідно, її функцій.

При аналізі існуючих підходів до визначення функцій держави можна виокремити характерні основні риси і ознаки, що їх характеризують.

По-перше, внутрішній зміст будь-якої функції це складна та квазісистемна сукупність групи аспектів діяльності держави, які об'єднуються в одну функцію,

виходячи з характерної специфічності суспільних відносин, на які здійснюється вплив (ознака системності функцій держави – Авт.).

По-друге, безпосередній зв'язок між сутністю держави і соціальним призначенням, який реалізується за допомогою відповідних функцій (ознака соціальної значущості функцій держави – Авт.).

По-третє, спрямованість функцій держави на виконання конкретних завдань і досягнення тих чи інших цілей (телеологічних домінант), які постають на кожному історичному етапі розвитку суспільства (телеологічна ознака функцій держави – Авт.).

По-четверте, реалізація функцій здійснюється у визначених формах і особливими методами, властивими державній владі (ознака організаційного та організаційно-правового, в тому числі й конституційного забезпечення функцій держави – Авт.).

По-п'яте, функції держави в процесі їх реалізації свідчать про її призначення та напрямки прогресивного чи регресивного розвитку (ознака інформаційного наповнення функцій держави – Авт.).

По-шосте, саме аналіз реалізації функцій держави, стану такої реалізації, дає можливість корегувати діяльність держави, її інститутів та суб'єктів у необхідному напрямку (ознака праксеологічно-корегуючого наповнення функцій держави – Авт.).

По-сьоме, системний аналіз функцій держави дає можливість виявити основні об'єкти державно-правового впливу через їх регламентацію та регулювання, а також коло суб'єктів, що здійснюють відповідні функції від імені держави та за її дорученням (ознака об'єктно-суб'єктного наповнення функцій держави – Авт.).

По-восьме, системний аналіз функцій держави дає змогу уявити про функціонування держави як єдиного політичного та управлінського організму, що функціонує на відповідній території та є способом існування відповідної групи людей (ознака політичного наративу у функціях держави – Авт.).

По-дев'яте, системний аналіз функцій дає можливість спрогнозувати їх вихід на систему відносин як всередині держави, так й поза її межами (ознака прогностичності у функціях держави – Авт.).

Для системного дослідження конституювання історичних та нормативно-правових аспектів становлення оборонної (військової) функції сучасної держави представляється необхідним дослідити історико-правові аспекти становлення та розвитку військової організації додержавного, а потім і державно організованого суспільства.

Визначаючи дефінітивну характеристику воєнної організації держави, автори Словника термінів надзвичайних ситуацій розуміють під нею сукупність збройних, а також військово-політичних, військово-економічних, військово-наукових та ін. органів, установ та інститутів держави, що займаються військовою діяльністю [3].

Основним елементом воєнної організації є збройна організація держави, до якої входять збройні формування, передбачені державним законодавством, а також військово-адміністративні, військово-правові органи.

Звідси стає можливим виділити елементний склад воєнної організації. До нього належать такі інститути:

А) збройні сили – виступають в якості ядра і першого елемента складу військової організації (військовий компонент – Авт.);

Б) система життєзабезпечення збройної організації держави – її провідною ланкою виступає військово-промисловий комплекс і частина інших галузей економіки та науки, що переважно працюють у військовій області (матеріально-тиловий компонент – Авт.);

В) органи та установи державної влади, політичні органи та організації, що безпосередньо займаються питаннями оборони і безпеки країни, виступають третім

елементом воєнної організації держави (управлінський компонент – Авт.).

Зазначена вище класифікація підтверджується, розширюється і ранжується розумінням воєнної організації держави, запропонованої авторами Військово-політичного словника «Війна і мир в термінах і визначеннях» під редакцією Д. Рогозіна [4]. Вони вважають, що її елементної базою виступають:

А) у вузькому сенсі:

1) сукупність органів державного і військового управління, інших військ, військових формувань і органів, що складають основу військової організації держави і здійснюють свою діяльність військовими методами (військовий компонент – Авт.),

2) а також частини виробничого та наукового комплексів країни, спільна діяльність яких спрямована на підготовку до збройного захисту та збройний захист держави (матеріально-тилової компонент – Авт.).

Б) у більш широкому розумінні включає в себе також:

3) органи державного управління військово-технічним будівництвом (управлінський компонент – Авт.);

4) нормативно-правову базу (положення, статuti, настанови), що визначають функції, права, обов'язки та взаємозв'язок всіх елементів військової організації держави (нормативний компонент – Авт.).

Слід зазначити, що крім доктринальних підходів до розуміння і тлумачення військової організації держави, існує і нормативне визначення цього терміна. Так, наприклад, згідно тезаурусу (ст.1) Закону України «Про основи державної безпеки» від 19 червня 2003 року [5], воєнна організація держави – це сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких знаходиться під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Систематичне тлумачення наведеного нормативного формулювання призводить до висновку про більш широке і глибоке її змістовне наповнення. По-перше, тут істотно акцентується увага на нормативному аспекті військової організації держави – конституювання сукупності органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України. По-друге, тут вводиться новий демократичний інститут цивільного контролю з боку суспільства за діяльністю зазначених структур. По-третє, вперше закріплюються телеологічні домінанти військової організації держави – захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз. Таким чином, саме воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру. По-четверте, виходячи вже з телеологічних домінант військової організації держави, проявляється її системність – вона являє собою цілісну, збалансовану і раціональну систему, що складається з елементів, що знаходяться в глибокому та органічному взаємозв'язку і взаємозалежності.

Слід зазначити, що такий нормативний підхід до розуміння військової організації держави з'явився не відразу, а в результаті певної нормопроєктувальної діяльності та нормативної практики. Вперше поняття військової організації держави в Україні було використано у Постанові Верховної Ради України від 16 січня 1997 року «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» [6], а згодом – розвинена в Законах України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [7] і «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року [8].

Причому, слід вказати, що в двох зазначених законодавчих актах, прийнятих в один і той же день, одним і тим же складом парламенту України, міститься різне

визначення військової організації держави. Так, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня в 2003 року воєнна організація держави розуміється – як охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції та законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції і законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз (ст. 1 – /тезаурус – Авт./).

На відміну від розуміння військової організації держави в редакції Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року, тут (ст. 1 – /тезаурус – Авт.): а) міститься явно акцентовану вказівку на управлінський фактор – воєнна організація держави охоплена єдиним керівництвом; б) розширюється і уточнюється нормативно-правова база створення військової організації держави – її створення (інституціоналізація – Авт.) відповідно до Конституції та законів України; в) вводиться нормативна база діяльності та функціонування військової організації держави – відповідно до Конституції та законів України; г) укрупнюються і в теж час варіюються телеологічні домінанти в діяльності військової організації держави – вона безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз (в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року, вона безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз).

Загальною рисою обох актів є те, що воєнна організація іменується воєнною організацією держави, а не військовою такою організацією, бо відповідно до позицій філологів вона безпосередньо є пов'язаною з воєнною діяльністю [9].

Наявність таких, здавалося б невеликих, але, як обґрунтовано вважаємо, все ж істотних різництв, свідчить не тільки про низький рівень законопроектних робіт, а й про недостатню якість опрацювання текстів законодавчих актів у постійних комісіях (комітетах) Верховної Ради України, а також про недоробки Головного експертного управління парламенту.

У Військовій доктрині Російської Федерації також закріплюється дефініція військової організації держави. Визначається, що: «... к) воєнна організація держави (далі – воєнна організація) – сукупність органів державного і військового управління, Збройних Сил Російської Федерації, інших військ, військових формувань і органів (далі – Збройні Сили та інші війська), що складають її основу і здійснюють свою діяльність військовими методами, а також частини виробничого та наукового комплексів країни, спільна діяльність яких спрямована на підготовку до збройного захисту та збройний захист Російської Федерації; ...» [10].

Систематичний аналіз даного нормативного підходу до розуміння феномену військової організації держави дає можливість:

а) виділити істотне розширення її суб'єктного складу – у порівнянні з тлумаченням в законодавстві України до кола суб'єктів додатково входять – органи військового управління; інші, крім Збройних Сил, війська, військові формування та органи; частини виробничого та наукового комплексів країни, спільна діяльність яких спрямована на підготовку до збройного захисту та збройний захист Російської Федерації;

б) фактично виділити всі зазначені вище складові елементи військової організації держави, за винятком, мабуть, її нормативного компонента, що представляє для проведеного дослідження основний інтерес.

Разом з тим, видається, що важливо враховувати особливу важливість нормативного компонента, який обумовлює і детермінує управлінський компонент, а

також у більшій своїй мірі створює організаційну та організаційно-правову основу для формування військового та матеріально-тилового компонентів, фактично виконуючи роль ведучого конституюючого та інституційного елемента військової організації держави.

Необхідно також відзначити, що система телеологічних домінант, значення і призначення військової організації залежить від характеру і цілей політики держави. Більше того, її конкретна структура і функції визначаються органами державної влади відповідно до військової доктрини держави, станом військово-політичної обстановки у світі та регіоні, економіки, соціального і духовного життя суспільства, історичними та національними традиціями та ін. об'єктивними факторами.

Діяльність військової організації забезпечує необхідний рівень обороноздатності держави, її військову могутність і бойову могутність збройних сил. У контексті нашого дослідження становить особливий інтерес розуміння обороноздатності держави, як ступеня її підготовленості до захисту від агресії [11] і фактично як онтологічної підстави виникнення її оборонної функції. У цьому контексті викликає доктринальний та праксеологічний інтерес співвідношення понять оборони держави та її обороноздатності. Так, в тезаурусі Закону України «Про оборону України» 1991 року зазначається, що оборона України – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Тут же наводиться визначення дефініції обороноздатності держави, під якою розуміють її здатність до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. У структурному розумінні вона складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації. Виходячи з методологічних позицій формальної логіки між цими двома феноменами існує глибинний та діалектично обумовлений взаємозв'язок – а саме:

- А) оборони держави лежить в основі її обороноздатності;
- Б) належна організація оборони держави, її високий рівень, є запорукою та логічним наслідком високого рівня її обороноздатності;
- В) чим гірше вирішуються питання оборони держави, тим гірше реалізується її воєнна (у вузькому розумінні – Авт.) або оборонна (у широкому розумінні – Авт.) функція, а звідсіля настає негативна деформація обороноздатності держави;
- Г) оборона держави, що реалізується за рахунок реалізації її оборонної функції, напряму впливає на формування, розвиток, вдосконалення та визначення її воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалів (загального оборонного потенціалу – Авт.) у сфері оборони та належних умов для його реалізації;
- Г') між обороною держави та її обороноздатністю існує прямий, безпосередній, логічно-структурний та функціонально-діяльнісний зв'язок, що викликає виникнення та початок діяльності, або припинення діяльності низки організаційних структур, суб'єктів управління, що здійснюють нормопроектну, нормотворчу, організаційну, організаційно-правову, технічну, процесуальну, технологічну діяльність в профільній сфері з метою реалізації задач оборони держави;
- Д) високий рівень оборони держави і її обороноздатність є могутніми політико-правовими та політико-військовими факторами, що детермінують міжнародну правосуб'єктність держави, її спроможність боронити свій суверенітет та територіальну цілісність.

Особливу увагу слід звернути на дихотомічний характер обороноздатності держави, з одного боку, це здатність держави до захисту у разі збройної агресії або

збройного конфлікту. З іншого – можливість вести активні бойові дії проти ворога як на своїй території, так і на території держави-агресора.

На думку Д. Рогозіна, обороноздатність у своїй архітектоніці складається з матеріальних і духовних елементів, що виражають військові, економічні, наукові, соціальні та морально-психологічні можливості як держави, так і народу [12].

Слід звернути особливу увагу на феномен обороноздатності держави в структурно-нормативному її розумінні – вона складається з матеріальних і духовних елементів і є сукупністю військового, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації [13]. Такий підхід онтологічно і функціонально (діяльнісно – Авт.) зумовлює і об'єктивно детермінує формування швидше міліарної, воєнної, комплексної, ніж власне оборонної функції держави.

Офіційне тлумачення поняття обороноздатності держави, що сформульоване ще 6 грудня 1991 року у Законі України «Про оборону України» [14], на думку вітчизняного дослідника В. А. Мандрагеля, одного з авторів Словника-довідника «Державне управління у сфері національної безпеки», в певній мірі, несе інерцію радянських підходів і майже ідентично до даного ще 1978 році у Радянській військовій енциклопедії – найбільш повному і авторитетному в СРСР енциклопедичному виданні з військової проблематики [15]. Це тлумачення за змістом було спорідненим з визначенням військової могутності у класичній моделі її структуризації, яке призвело до синонімічності в науковому та повсякденному вживанні.

Разом з тим, зазначений автор вважає, що воєнна могутність повинна розглядатися як один з ключових елементів обороноздатності держави, але не єдиний. Здатність країни до оборони визначається низкою додаткових складових: якістю зовнішньої політики, наявністю ворогів і союзників, співвідношенням сил військово-політичних угруповань, які протистоять один одному і т.п.

Крім цього, слід зазначити, що рівень обороноздатності держави в конкретний період визначається співвідношенням величини її потенціалів (оборонного, зовнішньополітичного та ін.) до відповідних потенціалів, які може актуалізувати конкретний суб'єкт військової небезпеки (озброєне угруповання іншої держави, держава або група держав) для здійснення агресії. Для розрахунків необхідного рівня обороноздатності необхідно визначити допустимі рівні збитків і втрат для держави, а також проводити ефективний моніторинг характеру, спрямованості і масштабів зовнішньої військової небезпеки і зовнішньої військової загрози [16].

Реальні та потенційні загрози для України, які за певних умов і обставин можуть привести до військового конфлікту та до реагування на які повинні бути готовим наша держава, визначені в Законі України «Про основи національної безпеки України», Воєнній доктрині України. Саме їх облік дає можливість визначити рівень обороноздатності держави і сформулювати компетенцію відповідних органів влади і військового управління у сфері оборони, тобто фактично нормативно забезпечити та врегулювати оборонну функцію держави. На цей рівень впливає ціла низка системних факторів суб'єктивної та об'єктивного властивості:

а) характер військової політики держави, рівень розвитку і підготовки збройних сил, стан інфраструктури території держави (імовірні театри військових дій), сил і засобів цивільної оборони, ефективність заходів щодо забезпечення живучості економіки;

б) велике значення мають також мобілізаційні можливості, склад і бойові можливості військових формувань, кількість і якість озброєнь, морально-духовний стан громадян.

Обороноздатність держави є ключовим і опорним феноменом у становленні,

формуванні, існуванні і реалізації воєнної (оборонної) функції держави. Справа в тому, що в ХХІ столітті рівень обороноздатності держави співвідноситься із здатністю військово-політичного керівництва держави запобігти збройний напад за рахунок використання всіх факторів, включаючи загрозу удару у відповідь, а в разі оголошення війни – у здатності відбити агресію, захистити населення, територію, економіку і відстояти суверенітет держави, в тому числі і за рахунок ведення військових дій на території держави-агресора.

До основних заходів щодо забезпечення обороноздатності держави відносяться:

- прогнозування військово-політичної ситуації та оцінка військових загроз;
- розробка військової політики, концепції воєнного (оборонного) будівництва і розвитку збройних сил, військової доктрини;
- раціональне будівництво та розвиток збройних сил, організація їх всебічної підготовки та підтримання в стані необхідної готовності;
- завчасне планування застосування збройних сил, з урахуванням різних варіантів (сценаріїв) початку і ведення війни;
- розвиток військової науки і прискорене впровадження її досягнень;
- управління розвитком матеріального оснащення збройних сил, перш за все, зброєю і військовою технікою, створення для цього необхідної науково-технічної та технологічної бази;
- підготовка мобілізаційних органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, території і населення країни;
- створення запасів матеріальних цінностей в державних і мобілізаційних резервах;
- планування і здійснення заходів цивільної та територіальної оборони;
- правове регулювання оборонної сфери.

Всі ці завдання фактично є основними напрямками діяльності держави, формуючи її воєнну (оборонну) функцію.

Підтримання обороноздатності держави на належному рівні – об'єктивно представляється однією з найважливіших функцій сучасної держави, яке організовує цілісну систему спеціальних політичних, економічних, військових, соціальних, правових та інших заходів. Правовою основою для їх проведення в мирний час і здійснення захисту держави у воєнний час виступають численні дво- і багатосторонні міжнародні міждержавні договори, що становлять нормативну основу сучасного міжнародного права, а також комплекс внутрішньодержавних документів: конституція, чинне законодавство, воєнна доктрина і т.д.

Для реалізації свого права на обороноздатність, держава створює відповідні інституції – державні органи (насамперед, міністерство оборони) та формує необхідні збройні сили, призначені для стримування потенційних агресорів загрозою нанесення невідворотного удару, а в разі початку війни – для ведення повномасштабних військових дій. Одночасно з цим організується і проводиться в життя комплекс системних заходів державного рівня:

- а) міжнародне співробітництво з метою колективної безпеки і спільної оборони;
- б) контроль за дотриманням чинних міжнародних угод;
- в) ведення всіх видів розвідки для своєчасного розкриття підготовки агресора до нападу, виключенню його раптовості, а також запобігання відставання в стані технічної оснащеності своїх збройних сил від військових формувань потенційних супротивників;
- г) забезпечення належного збереження державної та військової таємниці для раціонального використання передових військових технологій і технологій подвійного призначення в цивільній сфері економіки країни;

г') координація діяльності органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування у сфері оборони;

д) здійснення демократичного цивільного контролю за витратами на оборону та діяльністю всіх силових міністерств в обсязі, передбаченому законом.

Громадяни держави беруть участь у забезпеченні обороноздатності своєї держави на основі чинного законодавства. В Україні органи державної влади та органи місцевого управління, відомства, підприємства, установи та організації беруть участь у забезпеченні обороноздатності на основі конституції, відповідних законів, інших нормативно-правових актів.

Таким чином, підтверджується симбіотичний зв'язок і синергетична взаємодія між воєнною організацією держави, її інститутами, обороноздатністю з воєнною (оборонною) функцією держави. Така взаємодія може бути відображеною у вигляді системного блоку відносин, що виникають у процесі державного управління у воєнній (оборонній) сфері, здійснюються на основі певної групи принципів, заснованих на централізації і централізмі, застосування яких детермінується особливою екзистенційною важливістю завдань, що вирішуються державою у воєнній сфері.

Взаємовідносини досліджуваних феноменів можуть бути відображені й у вигляді своєрідної «мотрійки», складовими елементами якої виступають:

- «воєнна організація держави» як сукупність різних державних органів, основною метою яких є забезпечення становлення, функціонування та реалізації воєнної функції держави;

- «обороноздатність держави» як сформований якісний результат діяльності її воєнної організації;

- «воєнна (оборонна) функція держави» як аксіологічна і епістемологічна якість її обороноздатності.

Наведені вище доктринальні позиції і нормативні встановлення щодо воєнної організації держави, їх суперечливість, неповнота, різна акцентуація на суб'єктно-об'єктному складі і різночитання телеологічних домінант, переконливо показують, що онтологічний зміст феномену воєнної організації держави є таким, що ще не устоявся, схильним до доктринальних і нормативних девіацій, які детерміновані суб'єктивними позиціями вчених –представників військової та правової доктрин, а також суб'єктивними міркуваннями національного законодавця, який кладе в основу її дефінітивної характеристики тактичні інтереси і завдання держави.

На розуміння воєнної організації держави, як і її оборонної функції, істотний вплив оказує історичний розвиток людської цивілізації. В історичній ретроспективі питання воєнної організації завжди відігравали важливу роль. Ще на рівні існування первісного соціуму питання збройного захисту виступали в якості основоположного і екзистенційного фактора, що грає провідну роль у збереженні людської популяції.

Історики держави і права визначають особливу роль і значення воєнної організації соціуму серед факторів, що впливають на утворення держави. На ранніх етапах розвитку людського суспільства, переходу до державності сприяло зростання воєн і воєнної організації в період становлення ранньоземлеробських і ранньофеодальних суспільств. Крім постійного збагачення за рахунок захоплення рабів і худоби, воєнна організація служила і для захисту власних інтересів племен. Важливою видається й інша обставина. Військовий побут консолідував первісне суспільство, сприяв об'єднанню родинних племен в єдиний народ. Це, в свою чергу, вело до узурпації одним з військових вождів (царів) найбільш сильного племені влади вождів інших племен. Тим самим відбувалося одержавлення влади. Війни, таким чином, ініціювали процеси класоутворення, посилювали владу вождів племен [17].

Якщо взяти первинний етап становлення державності, то у Стародавній Греції

міста-поліси мали свої постійні збройні формування – протоармії, збройні загони, які складалися з воїнів та інших громадян поліса, підпорядковувалися військовим начальникам і центрам політичної влади (архонтам, царям, колективним органам керівництва – ареопаг і т.д.). Озброєна організація міст-полісів відігравала визначальну роль у становленні державності Стародавньої Еллади, вона була тісно спаяною з політичною владою.

Перший документально зафіксований і досконально досліджений досвід створення регулярної армії на основі військового призову також належить стародавнім грекам. Йдеться про інститут ефебії. З деякими відмінностями він існував в більшості грецьких держав. Протягом першого року служби молоді люди вчилися володіти зброєю, посилено займалися спортом, загартовуючи тіло і зміцнюючи дух. Другий рік навчання був присвячений більш спеціальним військовим дисциплінам: вони обходили кордони держав-полісів з метою їх охорони, виступали в походи для ознайомлення з польовою службою, вчилися будувати і штурмувати фортеці. Тільки пройшовши через всі тяготи служби в ефебії молодий чоловік ставав повноправним громадянином античного поліса. Керували ефебією досвідчені воїни, які викладали основи військового мистецтва і стежили за дисципліною і моральністю молодих людей [18].

В даний час у істориків є достатньо інформації, щоб стверджувати, що в VII ст. до н. е. в Пелопоннесі склалася система, що характеризується пануванням на полі бою важкоозброєних воїнів, що боролися спочатку одною шеренгою. Але поступово побудова змінюється – виникають дві і декілька шеренг – таким чином, виникає знаменита грецька (македонська) фаланга.

Фаланга (грец. «*chjalagx*, *ggoV* [19]»), як спосіб побудови воїнів для рукопашної сутички, в самому широкому своєму значенні проіснувала до XVII ст. (панєвропейської Тридцятилітньої війни, коли, будучи ще витісненими цільномушкетерськими ротами, основу армій Європи становили змішані роти пікінерів і мушкетерів або аркебузирів). У військовій історії античної Греції і в історії еволюції європейської піхоти можна знайти чимало схожих моментів. На непоодинокі подібні моменти тактичних функцій і особливостей грецької фаланги з європейськими арміями середньовіччя вказує, зокрема, німецький військовий історик Г. Дельбрюк [20].

Розуміння сутності даного явища сприяє кращому розумінню військової історії всього людства і військової організації держави, зокрема. В основі такого явища лежить озброєння воїнів, що знаходяться в шеренгах і їх колективні та синхронні дії, що вживаються в період контакту з ворогом.

Разом з тим, навіть наявність фаланг у міст-полісів не було гарантією їх безпроблемного існування в умовах миру. Тому, виходячи з особливостей давньогрецької державності, об'єктивний характер носив процес створення військових і військово-релігійних спілок – сіммахій і амфіктіоній, що використовувались для колективного відбиття нападу зовнішнього ворога і оборони [21].

Воєнна організація Стародавнього Риму з'явилася основним стрижнем римської державності [22]. Воєначальники, що раніше представляли окрему страту суспільства, поступово знаходять політичну владу і, завойовуючи нові землі в результаті експансії, розширюють могутність і благополуччя армії і держави, в тому числі і за рахунок підкорених народів. На всіх етапах розвитку Стародавнього Риму, включаючи республіканський і імператорський, армія пронизує всі інститути держави, надаючи рішучий вплив на формування владних інститутів і підтримання порядку в державі і підкорених їй землях.

Виходячи з запозичення римських державних інституцій на підкорених землях, а це фактично вся територія Європи, частина території Азії та Африки, також формується аналогічна воєнна організація.

Період виникнення національних держав у XVI ст. також починається з формування воєнної організації. Сучасна державність, не дивлячись на її демократизм, виходячи з останніх подій в Україні, також повинна мати ефективну воєнну організацію.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- в системі координат «держава – завдання держави – функції держави» розробляється і формується комплекс наукових знань, що дають уявлення про стійкість держави, стабільності функціонування її інститутів, що дозволяє говорити про виникнення певних принципів, наукових методів, організаційних та організаційно-правових, нормативних технологій конституційно-правового забезпечення управління розвитком держави та її функціонуванням. Особливу роль у цьому процесі відіграють функції держави, які є фактично діяльним, праксеологічним проявом і триваючим результатом реалізації її завдань. Однією з важливих функцій держави, що набуває для неї екзистенційного значення, виступає оборонна функція;

- в процесі визначення функцій держави можна виокремити характерні основні риси і ознаки, що їх характеризують: а) внутрішній зміст будь-якої функції це складна та квазісистемна сукупність групи аспектів діяльності держави, які об'єднуються в одну функцію, виходячи з характерної специфічності суспільних відносин, на які здійснюється вплив (ознака системності функції держави – Авт.); б) безпосередній зв'язок між сутністю держави і соціальним призначенням, який реалізується за допомогою відповідних функцій (ознака соціальної значущості функцій держави – Авт.); в) спрямованість функцій держави на виконання конкретних завдань і досягнення тих чи інших цілей (телеологічних домінант), які постають на кожному історичному етапі розвитку суспільства (телеологічна ознака функцій держави – Авт.); г) реалізація функцій здійснюється у визначених формах і особливими методами, властивими державній владі (ознака організаційного та організаційно-правового, в тому числі й конституційного забезпечення функцій держави – Авт.); г') функції держави в процесі їх реалізації свідчать про її призначення та напрямки прогресивного чи регресивного розвитку (ознака інформаційного наповнення функцій держави – Авт.); д) саме аналіз реалізації функцій держави, стану такої реалізації, дає можливість корегувати діяльність держави, її інститутів та суб'єктів у необхідному напрямку (ознака праксеологічно-корегуючого наповнення функції держави – Авт.); е) системний аналіз функцій держави дає можливість виявити основні об'єкти державно-правового впливу через їх регламентацію та регулювання, а також коло суб'єктів, що здійснюють відповідні функції від імені держави та за її дорученням (ознака об'єктно-суб'єктного наповнення функцій держави – Авт.); є) системний аналіз функцій держави дає змогу уявити про функціонування держави як єдиного політичного та управлінського організму, що функціонує на відповідній території та є способом існування відповідної групи людей (ознака політичного наративу у функціях держави – Авт.); ж) системний аналіз функцій дає можливість спрогнозувати їх вихід на систему відносин як всередині держави, так й поза її межами (ознака прогностичності у функціях держави – Авт.).

- оборонна функція виникає та формується завдяки та на базі воєнної організації суспільства і держави;

- під воєнною організацією держави треба розуміти її збройну організацію, до якої входять збройні формування, передбачені державним законодавством, а також військово-адміністративні, військово-правові органи;

- до елементного складу воєнної організації держави належать такі інститути: а) збройні сили (військовий компонент – Авт.); б) система життєзабезпечення збройної організації держави (матеріально-тиловий компонент – Авт.); в) органи та установи державної влади, політичні органи та організації, що безпосередньо займаються

питаннями оборони і безпеки країни (управлінський компонент – Авт.).

- систематичне тлумачення нормативного формулювання воєнної організації держави свідчить про її більш широке і глибоке змістовне наповнення, бо тут: а) істотно акцентується увага на нормативному аспекті військової організації держави – конституювання сукупності органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України; б) вводиться новий демократичний інститут цивільного контролю з боку суспільства за діяльністю зазначених структур; в) вперше закріплюються її телеологічні домінанти – захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз; г) проявляється її системність – вона являє собою цілісну, збалансовану і раціональну систему, що складається з елементів, що знаходяться в глибокому та органічному взаємозв'язку і взаємозалежності.

- в контексті історичної ретроспективи: а) воєнна організація первісного суспільства «спаювала» його членів і виступила передвісником та каталізатором державності; б) воєнна організація державно організованого суспільства є базою для виникнення оборонної функції держави та феноменом, що детермінує її обороноздатність.

Список використаної літератури

1. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст.106.
2. Гегель Г. В. Ф. Философская пропедевтика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psylib.ukrweb.net/books/gegel01/txt03.htm>
3. Словарь терминов чрезвычайных ситуаций, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enc-dic.com/mchs/Voennaja-organizacija-gosudarstva-2387.html>
4. Военная организация государства [Электронный ресурс]. // Война и мир в терминах и определениях: военно-политический словарь/ под ред. Д. Рогозина. – Режим доступа: <http://voina-i-mir.ru/chapter/8>
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
9. Див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь : Перун, 2001. – С. 145, 155.
10. О Военной доктрине Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 № 146 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://femidarf.ru/base/197383/index.htm>
11. Обороноспособность государства [Электронный ресурс] // Война и мир в терминах и определениях: военно-политический словарь / под ред. Д. Рогозина. – Режим доступа : <http://www.voina-i-mir.ru/article/600>
12. Обороноспособность государства [Электронный ресурс] // Война и мир в терминах и определениях: военно-политический словарь / под ред. Д. Рогозина. – Режим доступа : <http://www.voina-i-mir.ru/article/600>
13. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст.106.
14. Там само.

15. Мандрагеля В. А. Обороноспособность государства [Электронный ресурс] / В. А. Мандрагеля // Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник. – Режим доступа : <http://nationalecurity.org.ua/2012/09/07/%D0%B2/>
16. Там само.
17. Теория государства и права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib4all.ru/base/B3100/B3100Content.php>
18. Разин Е. А. История военного искусства в 3-х т. / Е. А. Разин. – СПб. : Полигон, 1999. – Т. 1: История военного искусства XXXI в. до н.э. – VI в. н.э. – С.15.
19. Козаржевский А. Ч. Учебник древнегреческого языка / А. Ч. Козаржевский. – М. : Греко-латинский кабинет Ю.А. Шичалина, 1993. – С. 270.
20. Дельбрюк Г. История военного искусства в рамках политической истории / Г. Дельбрюк. – М., 1936. – Т.1. – С. 47.
21. Свечин А. Эволюция военного искусства с древнейших времен до наших дней : Т.1 / А. Свечин. – М. –Л. : Гос. изд-во воен. лит-ры, 1927. – С. 36.
22. Маркс Э. Римляне / Э. Маркс, Г. Тинджей. – М. : Росмэн, 1994. – С. 21.

Стаття надійшла до редакції 26.06.2014 р.

D. V. Yevenko

**MILITARY ORGANIZATION OF SOCIETY AS THE ONTOLOGICAL BASIS
OF MILITARY FUNCTIONS OF THE STATE: HISTORICAL AND LEGAL
ASPECTS**

The article deals with the historical and legal aspects to the definition of the military organization of society and the state as an ontological foundation occurrence defensive functions of the state.

The author argues that in the coordinate system of «state - a problem state - state functions» developed and formed a set of scientific knowledge, showing the stability of the state, stability of its institutions, which suggests the occurrence of certain principles, scientific methods, institutional and organizational legal, regulatory technologies constitutional and legal maintenance of development of the state and its functioning. A special role in this process is played by public functions that are actually active, praxeological manifestation and result of the ongoing implementation of its tasks. One important function of the state, which gets her existential significance, serving a defensive function.

It is claimed that there is a defensive function and is formed by, and on the basis of the military organization of society and the state. In the state military organization must understand its armed organization, which includes militias provided state law and military administrative, military and law enforcement. By the elemental composition of the military organization of the state include the following institutions: a) the armed forces (the military component - Ed.) b) support system of military organization of the state (material and rear component - Ed.) c) the bodies and institutions of the government, political bodies and organizations that are directly involved in the defense and security (management component - Ed.).

It is noted that the systematic interpretation of the normative formulation of the military organization of the state shows its broader and deeper content, as here: a) essentially focuses on the normative aspect of the military organization of the state - the constitution of the totality of the government, military formations created in accordance with the laws of Ukraine; b) introduce a new democratic institution of civilian control of society over the activities of these structures; c) it fixed first dominant teleological - the protection of national interests of Ukraine from external and internal threats; d) shows its consistency - it is a holistic, balanced and rational system that consists of elements that are in deep and organic interrelation and interdependence.

The author notes that in the context of historical retrospectives: a) military organization of primitive society «solder» its members and acted as a catalyst precursor and the state; b) the state military organization organized society is the basis for the emergence of defensive functions of the state and the phenomenon that determines its defense.

Keywords: *military organization of society and the state, the defense function of the government, national defense, law support of regulatory defense functions of the state*

УДК 342.4(477)

С. А. Панасюк

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ВІД 26.06.2014 РОКУ І ПОЛОЖЕННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ

У даній статті проаналізовано текст проекту Закону України про внесення змін до Конституції України № 4178а, що був внесений Президентом України 26.06.2014 р., щодо його відповідності тексту та базовим принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: *Європейська хартія місцевого самоврядування, проект Закону України про внесення змін до Конституції України, переклад термінів, імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. При підписанні та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [1] (далі: Хартія), Україна взяла на себе обов'язок неухильно дотримуватись принципів, що закладені в тексті Хартії [2].

Хартія є базовим документом, що визначає основні принципи запровадження якісного європейського місцевого самоврядування.

Процес імплементації принципів Хартії має відбуватись постійно, а всі законодавчі ініціативи, якщо вони зачіпають питання існування, організації діяльності та реформування місцевого самоврядування, повинні аналізуватись на відповідність положенням Хартії.

Президент України Петро Порошенко, 26.06.2014 року, вніс до Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а [3] (далі: Законопроект).

Даний законопроект, на нашу думку, має бути обов'язково проаналізований щодо його відповідності положенням Хартії, з метою покращення імплементації принципів Хартії в законодавство України та недопущення можливості внесення змін до Основного Закону, що суперечать тексту та принципам Хартії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та міжнародні експерти неодноразово наголошували на наявності проблем щодо імплементації принципів Хартії в законодавство України. А тому, подальше погіршення ситуації та відсутність аналізу проектів нормативно-правових актів, що можуть зачіпати сферу повноважень місцевого самоврядування, може повністю нівелювати процес імплементації принципів Хартії та європейської інтеграції України.

Так, В. В. Кравченко наголошує на неповному відтворенні принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Автори підручника «Муніципальне право України» зауважують на недоліках

законодавчого закріплення положень ст. 5 Хартії [5, с. 147].

На важливості принципів, що закладені в Хартії зазначають і автори колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» [6, с. 723].

Викладення основного матеріалу. Як зазначається в пояснювальній записці до Законопроекту: «Метою запропонованих змін є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування».

Отже, метою Законопроекту, в тому числі, є і реформа місцевого самоврядування.

На нашу думку, Законопроект, що покликаний реформувати конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, має відповідати принципам, що закладені в Хартії та покращити процес імплементації цих принципів в законодавство України. Тому, проаналізуємо текст Законопроекту щодо його відповідності положенням Хартії та дотриманню її принципів.

Важливою зміною, що міститься в Законопроекті та впливає на адміністративно-територіальний устрій та систему місцевого самоврядування в Україні, є положення статті 133 Законопроекту: «Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади».

Отже, вводяться чіткі три рівні адміністративно-територіального устрою України.

В частині 5 статті 133 Законопроекту дається тлумачення терміну громада: «Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території».

Отже, громада визнається базовим рівнем здійснення місцевого самоврядування.

Відповідно до частини 1 статті 140 Законопроекту: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Вищезазначене положення є дуже важливим для розуміння суті місцевого самоврядування та його суб'єктів.

У вітчизняних наукових колах [4; 6; 7], не перший рік, продовжується дискусія щодо розуміння суті ключового терміну, що використовується в Хартії – «local authority».

Нагадаємо, що в статті 3 Хартії зазначається: «Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population».

Відповідно до тексту офіційного перекладу Хартії [7]: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Тобто, відповідно до офіційного перекладу Хартії суб'єктом права на місцеве самоврядування є орган місцевого самоврядування.

Автор у своїх працях [9; 10] не погоджується із положеннями офіційного перекладу та вважає коректним наступний переклад параграфу (абзацу) 1 статті 3 Хартії: «Місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих співтовариств (жителів територіальних громад, жителів громад) в межах закону, регулювати (впорядковувати) та управляти значною часткою публічних справ, під їх власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення».

Окремим питанням є те, що розуміти під терміном «жителі громад», а що розуміти під «місцевим населенням».

Якщо, жителі громад є первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування та можуть його реалізовувати самостійно або через відповідні органи (шляхом участі у виборах та референдумах), то під жителями територіальної громади необхідно розуміти осіб, що мають виборче право, тобто громадян України, а місцеве населення – всі особи, що фактично проживають/перебувають на відповідній території як з правом голосу, так і без (іноземці, апатриди, особи без громадянства, біженці тощо).

Підтвердженням нашого доктринального тлумачення, що саме жителі громади мають виборче право є положення частини 1 статті 141 Законопроекту: «Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування»

Також, підтвердженням етимологічності змісту терміну «жителі громади» є положення частини 4 статті 141 Законопроекту: «жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

В діючій редакції Конституції України 1996 року [11] суб'єктом права на місцеве самоврядування визнається територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста.

Виходячи із положень Законопроекту, суб'єктом права на місцеве самоврядування лишаються саме люди (жителі певної місцевості та члени відповідної людської спільноти /громади/).

Отже, Законом проектом затверджується право місцевих жителів на місцеве самоврядування, а не органів місцевого самоврядування, що наділяються відповідними повноваженнями, чим держава підтверджує своє бачення терміну «local authority», саме як сукупності осіб, місцевих жителів, місцевих співтовариств, жителів громад.

Проаналізувавши вищезазначені положення статті 140 Законопроекту, можна дійти висновку, що в ній відображені наступні принципи, що закріплені в статті 3 Хартії:

- принцип реальності місцевого самоврядування, що передбачає право та спроможність жителів громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.
- принцип підзаконності місцевого самоврядування, що здійснюється в межах законів та конституції;
- принцип можливості делегування права на місцеве самоврядування до демократично обраних місцевих органів.

На нашу думку, вищезазначені положення законопроекту є позитивним уточненням позиції держави щодо джерела права на місцеве самоврядування.

Проте, при виокремленні групи осіб, що мають виборчі права та є первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування, вводячи нові рівні адміністративно-територіального устрою України, автори Законопроекту, по суті, запроваджують повномасштабні адміністративно-територіальну та муніципальну реформи, що приведе до необхідності напрацювання величезної кількості законопроектів та інструкцій щодо їх реалізації.

Автор вважає, що насадження реформи «згори» (шляхом внесення кардинальних змін до конституції), без проведення масштабних підготовчих заходів, може призвести до багатьох проблем щодо якісної реалізації вищезазначених реформ.

В частині 2 статті 140 Законопроекту зазначається перелік органів місцевого самоврядування: «Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова

громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради».

Також, статтею 140 Законопроекту передбачено створення районних та обласних рад (як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси відповідних громад), та їх виконавчих органів.

Право на створення рад або зборів (директивних органів місцевого самоврядування) та їх виконавчих органів передбачено в восьмому параграфі (абзаці) преамбули та параграфі (абзаці) 2 статі 3 Хартії.

Також, в Законі проєкті зазначається можливість створення органів самоорганізації населення.

Важливою новелою Законопроекту є закріплення на рівні конституції (ч. 6 ст. 140 Законопроекту) принципу субсидіарності: «Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності».

Принцип субсидіарності закріплений в параграфі (абзаці) 3 статті 4 Хартії: «Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy» (Публічні обов'язки повинні, в більшості випадків, здійснюватись, бажано, тими місцевими співтовариствами (жителями громади), які є найближчими до місцевого населення. Перерозподіл (передача) обов'язків іншим співтовариствам має враховувати міру та природу завдань, та вимоги щодо ефективності та економії).

Нагадаємо, що під місцевими співтовариствами розуміється суб'єкт права на місцеве самоврядування (владний організм, джерело публічної влади), а не всі жителі відповідної місцевості.

Положення статті 142 Законопроекту відображають принцип належного та гарантованого забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, що закріплюється в ст. 9 Хартії.

Так, в частині 1 статті 142 Законопроекту зазначається: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад».

Вищезазначені положення Законопроекту відповідають положенням параграфу (абзацу) 1 статті 9 Хартії: «Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers» (Місцеві співтовариства мають бути наділені правом, в межах національної економічної політики, на власні достатні (адекватні) фінансові ресурси, якими вони мають вільно розпоряджатись).

Також, в частині 1 статті 142 Законопроекту відображаються положення параграфу (абзацу) 3 статті 9 Хартії: «Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate» (Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих співтовариств має отримуватись (надходити) із місцевих податків та зборів (надходжень), розмір котрих вони мають повноваження встановлювати в рамках закону).

В частині 2 статті 143 Законопроекту, зазначено: «Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України».

Вищезазначене відповідає положенням параграфу (абзацу) 2 статті 9 Хартії: «Local

authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law» (Фінансові ресурси місцевих співтовариств мають відповідати компетенції, що передбачена конституцією та законом).

Єдине, що видається не зовсім послідовним, це визначення власником та розпорядником фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Адже, в попередніх статтях Законопроекту, було чітко визначено первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування та можливість приймати ним рішення безпосередньо, а тому, право на фінансові ресурси та їх розпорядження мають саме жителі громади, які можуть розпоряджатись фінансами, шляхом прийняття відповідного колективного рішення.

Окремою гарантією фінансових ресурсів місцевого самоврядування є і положення частини 3 статті 142 Законопроекту: «Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

Дане положення, на нашу думку, має на меті унеможливити непередбачені витрати місцевого самоврядування через втручання в їх діяльність органів державної влади.

Новелою є положення частин 2 та 3 статті 144 Законопроекту: «Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності».

Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування».

Вищезазначені положення мають на меті замінити положення частини 2 статті 144 Конституції України: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

Дане положення видається досить неоднозначним. Адже, звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності кожного рішення органу місцевого самоврядування, на думку автора, значно затягне процес вирішення питання по суті.

Окремо, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на проблемі захисту кордонів місцевих співтовариств.

Відповідно до положень статті 5 Хартії: «Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute» (Зміни в кордонах місцевих співтовариств не можуть відбуватись без попередньої консультації із зацікавленою місцевою спільнотою, можливо, шляхом проведення референдуму, де це дозволяється законом/статутом).

Проблема незахищеності кордонів територіальних громад, яку автор висвітлював у своїй праці [12], на жаль, не була вирішена в запропонованому Законопроекті.

Нагадаємо, що повноваженнями щодо зміни меж міст наділена Верховна Рада України: «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Вищезазначені положення лишились у Законопроекті, а нових норм щодо гарантування цілісності та

непорушності кордонів місцевих співтовариств (територіальних громад, громад) в Законопроекті – не має.

Окремо, постає питання щодо інституту представників Президента України, що можуть стати новими перепонами до самостійності жителів громад та джерелом конкуренції компетенції між місцевим самоврядуванням та державною владою.

Висновок. Вважаємо, що зареєстрований Президентом України проект Закону України про внесення змін до Конституції України, має позитивні положення щодо визначення правосуб'єктності жителів громад (як первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування) та нової організації адміністративно-територіального устрою України, що в цілому відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проте, наявна загроза для реальної та якісної реалізації вищезазначених змін, через необхідність запровадження реформ «знизу» та необхідність запровадження масштабних змін до законодавства України, є досить високою.

Навіть поверхневий аналіз положень статей 140-144 Законопроекту, дає зрозуміти, що вони відображають в собі принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та можуть бути позитивно сприйняті Венеціанською Комісією (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission), та європейськими експертами.

Звісно, існують недоліки та небезпеки щодо запровадження майбутніх реформ, в контексті пропозицій Законопроекту, та можливості збільшення влади в руках Президента України.

Проте, в цілому, проект Закону України про внесення змін до Конституції України, на нашу думку, може бути необхідним поштовхом до початку реформ в Україні та подальшої європейської інтеграції нашої держави.

Тому, українська влада, науковці та громадськість мають зрозуміти всю важливість необхідності аналізу законодавчих ініціатив Президента України, конструктивної критики та внесення пропозицій щодо необхідних коректив.

Лише у спільній співпраці та в умовах жорсткого громадському контролю за діями влади, можливо побудувати наше спільне європейське майбутнє.

Список використаної літератури

1. Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
3. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
4. Кравченко В. В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування»/ В. В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2. – С. 38 – 41.
5. Муніципальне право України : підруч. / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций та ін.; за ред. М.О. Баймуратова. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : моногр. / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
7. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
9. Див.: Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень / С. А. Панасюк // Вісник

Маріупольського державного університету. Серія: Право. - 2012. - Вип. 3-4. - С. 200 – 205.

10. Див.: Панасюк С. А. Актуальні проблеми розуміння, визнання та реалізації принципу місцевого самоврядування в законодавстві України / С. А. Панасюк // Вісник Центральної виборчої комісії. –2013. – №2. – С. 70 – 73.

11. Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Див.: Панасюк С. А. Захист територіальних кордонів місцевих співтовариств: реалії та перспективи імплементації принципу Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавство України / С. А. Панасюк // Держава і право : зб. наук. пр. –2013. – Вип. 62. - С. 459-466.

Стаття надійшла до редакції 3.07.2014 р.

S. A. Panasyuk

**DRAFT LAW OF UKRAINE ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION
OF UKRAINE FROM 26.06.2014, AND THE PROVISIONS AND PRINCIPLES OF
THE CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF
COMPLIANCE**

This article examines, the text of a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, that was introduced by the President of Ukraine Petro Poroshenko on 26 June 2014, about its correspondence to the principles of the European Charter of Local Self-Government

After the ratification of the European Charter of Local Self-Government, Ukraine has undertaken a commitment to realisation of provisions of the European Charter of Local Self-Government and for implementation of its principles in domestic legislation.

We remind that in accordance with Article 2 of the European Charter of Local Self-Government: «The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution».

Also, in accordance with Article 4, paragraph 1 of the European Charter of Local Self-Government: «The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute».

Also, article has proposal for improving the text of a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine in order to bring them in to line with the European principles of local self-government in the context of the European integration of Ukraine.

Keywords: *the European Charter of Local Self-Government, the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, translation of the terms, implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government.*

УДК 341.64

Я. С. Пасічник

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ**

Метою статті є дослідження окремих питань діяльності Міжнародного кримінального суду як засобу здійснення міжнародного правосуддя на сучасному етапі розвитку системи міжнародної кримінальної юстиції. Міжнародний кримінальний суд є постійним органом, уповноваженим здійснювати юрисдикцію щодо осіб, відповідальних за найбільш серйозні міжнародні злочини, і доповнює національні органи кримінальної юстиції. У статті розглядаються передумови створення Міжнародного

кримінального суду, джерела правового регулювання його діяльності, організаційна структура, юрисдикція і процесуальна форма здійснення судочинства.

Ключові слова: Міжнародний кримінальний суд, Римський Статут, юрисдикція, міжнародний злочин, принцип компліментарності.

Постановка проблеми. Актуальність створення і організації діяльності Міжнародного кримінального суду (далі – МКС) обумовлюється необхідністю здійснення юрисдикції відносно осіб, відповідальних за найбільш серйозні злочини, що викликають стурбованість міжнародного співтовариства, зокрема, злочини геноциду, злочини проти людяності, воєнні злочини та злочини агресії.

Метою статті є дослідження окремих питань діяльності МКС як засобу здійснення міжнародного правосуддя на сучасному етапі розвитку системи міжнародної кримінальної юстиції.

Наукове обґрунтування теми дослідження. Міжнародні суди здійснюють розгляд і вирішення найбільш важливих спорів міжнародно-правового характеру. Серед них особливого значення набувають справи, що розглядаються МКС щодо відповідальності осіб за вчинення міжнародних злочинів, передбачених Римським Статутом (далі – Статут).

Дослідженню аспектів заснування та діяльності МКС присвячено велику кількість робіт вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких Н. Дрьоміна, Т. Сироїд, Д. Патрін, Р. Колодкін, Дж. Кроуфорд та ін.

Викладення основного матеріалу. Першими прецедентами створення міжнародних судових органів кримінально-правової юрисдикції були Трибунали у Нюрнберзі та Токіо, які мали військовий характер. Як зазначає В. Буткевич, вони стали результатом першого досвіду використання договірної форми міжнародної кримінальної юрисдикції [1], а норми і принципи, установлені Статутами трибуналів, стали «базою для утворення системи правових норм, на основі яких діють сучасні міжнародні кримінальні судові органи» [2].

Умови для заснування МКС виникли в часи складного періоду в історії взаємовідносин між державами, а початком здійснення цієї ідеї стала пропозиція представника Тринідаду і Тобаго в ООН у серпні 1989 року про створення міжнародного кримінального суду, який володів би юрисдикцією боротьби з розповсюдженням наркотиків [3].

Генеральна Асамблея ООН визнала необхідність заснування Суду для судового переслідування та покарання осіб, винних у вчиненні таких злочинів як геноцид та інших особливо тяжких і небезпечних злочинів [4]. Пропонувалися різні варіанти вирішення цього питання; основними з них були заснування МКС на основі багатосторонньої міжнародної угоди або рішення Ради Безпеки. Про те, що створення такого суду було надзвичайно важливою нагальною проблемою, свідчить вирішення цього питання саме на основі договірної форми міжнародної юрисдикції. Підготовча робота в напрямку створення МКС здійснювалась протягом досить тривалого періоду.

Проект Статуту МКС був розроблений спеціальною Робочою групою Комісії міжнародного права ООН за рішенням Генеральної Асамблеї ООН (резолюція 47/33 від 25 листопада 1992 року [5]) і неодноразово обговорювався у Шостому Комітеті Генеральної Асамблеї ООН [6, 7].

17 липня 1998 року в Римі Статут був прийнятий. В останній день роботи Дипломатичної конференції повноважних представників держав під егідою Організації Об'єднаних Націй був заснований МКС, за створення якого проголосували 120 із 160 держав. США відверто заявили про неприйняття створення МКС; це було підтверджено резолюцією Конгресу, яка передбачає можливість застосування сили для протидії

арешту громадян США та їх утриманню під вартою за санкцією МКС [8].

Статут набув чинності з 1 липня 2002 року, після того, як його ратифікували 60 держав відповідно до умови ст. 126 Статуту. Рада Безпеки ООН прийняла Резолюцію №1593 від 31 березня 2005 р., якою підтвердила необхідність діяльності МКС і здійснення ним юрисдикції від імені світового співтовариства [9].

Відповідно до ст. 3 Статуту місцеперебуванням Суду є місто Гаага (Нідерланди). У разі потреби він може проводити засідання в іншому місці.

Основною метою міжнародної судової процедури, яка здійснюється МКС, є вирішення спору між державами-учасниками Статуту і особою, яка вчинила міжнародний злочин, а сторонами судового розгляду є обвинувачення в особі прокурора і сторона захисту – підсудний і його захисники.

Питання створення МКС є складним і неоднозначним, оскільки державам доводиться поступатися частиною власної юрисдикції у сфері кримінального переслідування на користь міжнародного органу. Проте необхідно зазначити, що МКС запланований як додатковий інструментарій до національної кримінальної юрисдикції, яку він має тільки у випадках, коли національні правові системи не функціонують або є неефективними [10].

МКС є постійним органом, уповноваженим здійснювати юрисдикцію відносно осіб, відповідальних за найбільш серйозні злочини, що викликають стурбованість міжнародного співтовариства, зазначені у Статуті Суду, і доповнює національні органи кримінальної юстиції.

Згідно зі ст. 4 Статуту Суд володіє міжнародною правосуб'єктністю і може здійснювати свої функції та повноваження, як це передбачено в Статуті, на території будь-якої держави-учасниці, а також за спеціальною згодою на території будь-якої іншої держави.

Отже, юрисдикція МКС базується на принципі комплементарності, що свідчить про врахування суверенітету держав. Згідно з цим принципом особа, яка вчинила злочинне діяння, повинна переслідуватись судовою системою держави її громадянства, а в разі недотримання цієї вимоги таку справу розглядатиме МКС [11].

Згідно зі ст. 1 Римського Статуту спір на міжнародному рівні є спором між державою-учасницею Статуту та підсудним. Юрисдикція Суду обмежується найбільш серйозними злочинами, що викликають стурбованість усього міжнародного співтовариства. Відповідно до ст. 5 Статуту Суд має юрисдикцію відносно таких злочинів:

- злочини геноциду;
- злочини проти людяності;
- військові злочини;
- злочини агресії.

Питання прийнятності справ встановлюються відповідно до ст. 17 Статуту [12].

Згідно із ст. 21 Статуту при вирішенні справ Суд застосовує:

- Статут, Елементи злочинів і Правила процедури та доказування;
- у відповідних випадках – міжнародні договори, принципи та норми міжнародного права, включаючи загальновизнані принципи міжнародного права врегулювання збройних конфліктів;

- в останню чергу Суд застосовує загальні принципи права, узяті ним з національних законів правових систем світу, включаючи, відповідно, національні закони держав, які при звичайних обставинах здійснювали б юрисдикцію відносно даного злочину, за умови, що ці принципи не є несумісними з дійсним Статутом, з міжнародним правом і міжнародно визнаними нормами та стандартами.

Дослідник Д. Патрін відмічає більш чітко і повне в порівнянні зі статутами

попередніх міжнародних кримінальних трибуналів формулювання положень Частини 3 Статуту МКС (Загальні принципи кримінального права) на основі принципів і норм кримінального права і процесу [13].

Особа не підлягає кримінальній відповідальності за Статутом, якщо тільки відповідне діяння в момент його вчинення не утворює склад злочину, що підпадає під юрисдикцію Суду (ст. 22 Статуту). Відповідно до ст. 25 Статуту особа підлягає кримінальній відповідальності та покаранню за злочин, що підпадає під юрисдикцію Суду, якщо ця особа:

- вчиняє такий злочин самостійно, разом з іншою особою або через іншу особу, незалежно від того, чи підлягає ця інша особа кримінальній відповідальності;

- наказує, підбурює або спонукає вчинити такий злочин, якщо цей злочин вчиняється або якщо має місце замах на цей злочин;

- з метою полегшити здійснення такого злочину шляхом пособництва, підбурювання або іншим способом сприяє його вчиненню або замаху на нього, включаючи надання коштів для його вчинення;

- будь-яким іншим чином сприяє вчиненню або замаху на вчинення такого злочину групою осіб, що діють із спільною метою. Таке сприяння повинне виявлятися навмисне та/або:

- з метою підтримки злочинної діяльності або злочинної мети групи в тих випадках, коли така діяльність або мета пов'язана з вчиненням злочину, що підпадає під юрисдикцію Суду; або

- з усвідомленням наміру групи вчинити злочин;

- відносно злочину геноциду, прямо й привселюдно підбурює інших до здійснення геноциду;

- здійснює замах на вчинення такого злочину, виконуючи дію, що є значним кроком у його здійсненні, однак злочин є незакінченим з обставин, що не залежать від намірів даної особи. Разом з тим особа, що відмовляється від спроби вчинити злочин або іншим способом перешкоджає вчиненню злочину, не підлягає покаранню відповідно до Статуту за замах на вчинення цього злочину, якщо дана особа повністю і добровільно відмовилося від злочинної мети.

Суд не має юрисдикції відносно особи, що не досягла 18-літнього віку на момент вчинення злочину (ст. 26 Статуту).

Важливим положенням є ст. 29 Статуту, яка передбачає, що відносно злочинів, що підпадають під юрисдикцію Суду, не встановлюються строки давності.

Особа, що вчинила злочин та підпадає під юрисдикцію Суду, несе індивідуальну відповідальність і підлягає покаранню відповідно до Статуту.

Максимальне покарання, яке Суд може застосувати, - це довічне позбавлення волі, до якого особа може бути засуджена в разі виняткової небезпечності злочину та засудженої особи (ст. 77). Крім того, Суд може покарати злочинця до позбавлення волі на певний строк, який не перевищує 30 років. Покарання відбувається у тюремних установах держав-учасниць Статуту згідно з угодами, досягнутими Судом. В усіх випадках вирок переглядається після відбуття засудженим двох третин строку покарання, а в разі засудження його до довічного позбавлення волі – після відбуття ним 25 років.

Важливими є питання екстрадиції, врегульовані ст. 89 Статуту [14].

Відповідно до ст. 34 Статуту Суд складається з таких органів:

- Президія;

- Апеляційне відділення, Судове відділення і Відділення попереднього судочинства;

- Канцелярія прокурора;

- Секретаріат.

Потрібно відмітити, що науковці-міжнародники, зокрема, Д. Патрін зазначає, що установчі документи МКС і Правила процедури та доказування [15] досить детально відображають рівень гарантій прав обвинуваченого, належного захисту потерпілих та інших учасників судового процесу [16].

Правове регулювання судової процедури МКС здійснюється також договорами, що обумовлюють окремі аспекти його діяльності. Прикладом може бути реалізація вимоги ст. 2 Статуту Суду – угода з ООН, що передбачає можливість певних взаємовідносин між ними, також угоди, які можуть укладатись відповідно до п. 5 ст. 87 з іншими державами з метою сприяння в організації і проведенні судочинства.

Розглядаючи судову процедуру, що здійснюється МКС, потрібно вказати, що вона складається з двох стадій – попереднього розслідування і самого судового розгляду.

Правилами Процедури та доказування передбачено перелік обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність. До обтяжуючих обставин, зокрема, відноситься зловживання владою або службовим становищем (правило 145).

Важливим є те, що Правилом 85 Правил Процедури визначено перелік потерпілих. Ст. 75 Статуту передбачає компенсацію потерпілим за спричинені збитки.

Апеляційне оскарження передбачається ст. 81 Статуту, причому сама Апеляційна Палата МКС визначає перелік процесуальних дій, які вона має здійснити.

Варто відмітити, що Статутом не визначено, на якому етапі процесу буде вирішуватись питання про підсудність справи МКС – це може бути вирішено як Палатою попереднього провадження, так і Судовою палатою.

Вивчення матеріалів дає можливість обвинувачу-прокурору зробити висновки щодо того, чи є підстави для початку кримінального переслідування. Палата попереднього провадження розглядає матеріали справи і виносить відповідну постанову. В будь-якому випадку лише обвинувач приймає рішення про початок провадження по справі (Правило 105-106).

Рада Безпеки згідно зі ст. 16 Статуту МКС своєю спеціальною резолюцією на основі Глави 7 Статуту ООН може заборонити Суду на протязі одного року розпочинати чи продовжувати кримінальне переслідування. Тут можна констатувати, що Рада Безпеки може використовувати це право і втручатись у діяльність Суду. Маємо на увазі, що Китай, Росія та США, які не є учасниками Статуту Кримінального Суду, можуть впливати на його діяльність правом вето.

В разі серйозних порушень суддя може бути відсторонений від виконання своїх обов'язків – це може бути здійснено при умові, якщо дві третини усіх суддів проголосували за таку пропозицію, а рішення по ній приймається в результаті таємного голосування більшістю у дві третини голосів держав-учасниць Асамблеї.

Вітчизняний вчений Т. Л. Сироїд, досліджуючи питання правового статусу учасників кримінально-процесуальних відносин в міжнародному кримінальному судочинстві, звертає увагу на те, що в статутних документах міжнародних органів кримінальної юрисдикції відсутня регламентація статусу захисника [17].

14 березня 2012 року в МКС виніс своє перше рішення у справі Томаса Лубангу, громадянина Демократичної Республіки Конго. Він був виданий МКС в 2006 році, а в серпні 2011 року Суд закінчив розгляд справи, названої «справою дітей-солдатів», по обвинуваченню Т. Лубангу в тому, що під час громадянського конфлікту на північному сході країни він набрав у свої угруповання дітей у віці до 15 років і змушував їх брати участь у збройних сутичках. 10 липня 2012 року рішенням МКС Лубангу було засуджено до 14 років позбавлення волі [18].

Станом на серпень 2014 року у переліку справ Суду знаходиться 21 справа [19].

Зазначимо, що до МКС не входять Російська Федерація, США, Китай, деякі інші

держави, у тому числі Україна. Участь у Статуті МКС вимагає від країн необхідності внесення змін в конституційне законодавство, а також координації власного національного законодавства з врахуванням вимог положень Статуту МКС.

Україна підписала Римський Статут МКС 20 січня 2000 року. 11 липня 2001 року Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення Статуту про те, що «Міжнародний кримінальний суд доповнює національні органи кримінальної юстиції» суперечать Конституції України [20].

17 квітня 2014 року уряд України, відповідно до статті 12 (3) Римського статуту, подав заяву, в якій визнав юрисдикцію МКС щодо злочинів, що ймовірно мали місце на території України в період з 21 листопада 2013 по 22 лютого 2014 року. Після передачі ситуації або отримання заяви, поданої державою згідно із статтею 12 (3) Римського статуту Канцелярія Прокурора починає попереднє вивчення справи. На підставі цього Прокурор МКС Фату Бенсуда прийняла рішення розпочати попереднє вивчення ситуації в Україні з метою встановлення наявності передбачених Римським Статутом умов для початку розслідування. Відповідно до статті 53 (1) Римського статуту Прокурору належить розглянути питання юрисдикції, прийнятності та інтересів правосуддя [21].

Висновки. В результаті розгляду та аналізу питань діяльності МКС можна зробити висновок, що необхідність його створення була об'єктивно обумовленою. Організація діяльності МКС здійснюється відповідно до Статуту, а його ефективне функціонування повністю залежатиме від співробітництва з державами-учасницями.

Таким чином, процедура міжнародної кримінальної юстиції та її функціонування вимагає значного вдосконалення норм міжнародного права, яке повинно містити, в тому числі, превентивні можливості держав і міжнародних організацій з метою недопущення вчинення міжнародних злочинів. Вважаємо, що для цього найбільше зусиль має прикласти МКС, а також ООН як універсальна і найбільш авторитетна міжнародна організація.

Список використаної літератури

1. Буткевич В. Г. Міжнародне право. Основні галузі / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній; за ред. В. Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2004. – С. 694.
2. Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів / Н. В. Дрьоміна. – Одеса : Фенікс, 2006. – С. 45.
3. Див.: Дрьоміна. – Там само. – С. 115.
4. Ebbe O. N. I. Comparative and International Criminal Justice Systems: Policing, Judiciary, and Corrections / O. N. I. Ebbe. – CRC Press, 2013. – P. 14.
5. Resolution A/RES/47/33 adopted by the General Assembly, 25 November 1992. Report of the International Law Commission on the work of its 44th session.
6. Див.: Crawford J. The International Law Commission's Draft Statute for an International Criminal Court / J. Crawford // American Journal of International Law. – 1993. – Vol. 88. – No. 1. – P. 140-152.
7. Див.: Колодкин Р. А. Обсуждение проекта Устава Международного уголовного суда в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН / Р. А. Колодкин, И. А. Панин // Московский журнал международного права. – 1996. - №4. – С. 69-80.
8. Міжнародне судочинство / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2009. – С. 152.
9. Security Council Resolution 1593 (2005). Adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005.
10. Блищенко И. П. Международный уголовный суд / И. П. Блищенко, И. В. Фисенко. – М., 1998. – С. 146-153.

11. Van Schaack B. The International Criminal Court: The Anatomy of a Case / B. Van Schaack, R. Slye // International Criminal Law and its Enforcement. – New York : Foundation Press, 2014
12. Jurdi N. The International Criminal Court and National Courts / N. Jurdi. – Farnham, Ashgate Publishing, 2013. – P. 34-35.
13. Патрин Д. А. Международное судебное разбирательство: история, понятие, функции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Денис Александрович Патрин; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М., 2005. – С. 107.
14. Див.: Cherif Bassiouni M. International Extradition: United States Law and Practice / M. Cherif Bassiouni. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – P. 48.
15. Rules of Procedure and Evidence of ICC, 9 September 2002 [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/official%20journal/Documents/RPE.4th.RUS.08Feb1200.pdf
16. Патрин Д.А. Указ. соч. – С. 108-109.
17. Див.: Сырод Т. Л. Правовой статус участников уголовно-процессуальных отношений в международном уголовном производстве : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11 / Татьяна Леонидовна Сырод; Харк. нац. ун-т внутр. дел. – Харьков, 2010. – С. 13-14.
18. Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo. Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute, 10 July 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1438370.pdf>
19. Матеріали офіційного сайту Міжнародного кримінального суду. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx
20. Висновок Конституційного Суду України від 11 липня 2001 року у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 28. – С. 104.
21. Матеріали офіційного сайту Міжнародного кримінального суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/pr999/ICC%20Prosecutor%20opens%20a%20preliminary%20examination%20in%20Ukraine_RU_25042014.pdf#search=ukraine

Стаття надійшла до редакції 28.08.2014 р.

Y. S. Pasichnyk

SOME ISSUES ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

The article aims to examine some research on the International Criminal Court as a means of international adjudication at the present stage of development of international criminal justice.

The International Criminal Court is a permanent body authorized to exercise jurisdiction over those responsible for the most serious international crimes, and complements national criminal justice authorities.

The jurisdiction of the International Criminal Court is based on the principle of complementarity, which indicates the account of the sovereignty of states. According to this principle, a person who committed a crime that should be prosecuted by the judicial system of the state of citizenship, and if non-compliance, such case would be to consider the International Criminal Court.

According to Art. 5 of Rome Statute the Court has jurisdiction over the following crimes: the crime of genocide; crimes against humanity; war crimes; the crime of aggression.

The main purpose of the international judicial process before the International Criminal Court is a dispute between States parties to Rome Statute and the person who has committed an international crime, and the parties to the proceeding are the charges by representation of the Prosecutor and the defense – the defendant and his counsel.

The article discusses the prerequisites for the establishment of the International Criminal Court, sources of legal regulation of its activity, organizational structure, jurisdiction and procedural form of justice.

As a result of the review and analysis of the issues of the International Criminal Court can be concluded that the need for its establishment was objectively determined. Organization of the International Criminal Court is carried out in accordance with the Rome Statute, and its effective functioning completely depend on cooperation from member states.

Keywords: *the International Criminal Court, Rome Statute, jurisdiction, international crime, the principle of complementarity.*

УДК 342.533(477)

В. І. Топузов

РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ В ФУНКЦІОНУВАНІ ДЕРЖАВИ

У даній статті описується роль відповідальності органів місцевого самоврядування в функціонуванні української держави. Описуються позиції авторів з даного питання, а також становлення муніципальної відповідальності в Україні. Крім того, в статті описуються характеристики муніципальної відповідальності. У статті сформовані варіанти розвитку системи юридичної відповідальності: по-перше, це пояснення відповідальності на рівні місцевого самоврядування через категорію існуючих в науці галузевих видів відповідальності, у тому числі «конституційно-правової відповідальності»; по-друге, визнання муніципально-правової відповідальності та включення в обсяг цього поняття всіх видів відповідальності, які реалізуються на місцевому рівні; по-третє, визнання муніципально-правової відповідальності як відповідальності членів виборних органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням.

Також, велика увага приділяється обов'язковому елементу відповідальності - санкціям. Також в статті вказується проблема щодо створення спеціалізованого закону, який би ставив перед собою мету консолідації усіх правових норм, які регулюють правовідносини щодо контролю та відповідальності органів місцевого самоврядування України. Таким чином, можна констатувати: муніципально-правова відповідальність є складним, багатоаспектним інститутом, що зумовлено насамперед багатогранністю юридичної відповідальності.

Ключові слова: *муніципальне право, муніципальна відповідальність, санкції, юридична відповідальність, влада, депутат, конституційні порушення.*

Постановка проблеми. Практика застосування законодавства України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, свідчить про наявність значного масиву не вирішених питань.

У правотворчій діяльності відповідальність органів місцевого самоврядування має полягати у виявленні дійсних потреб правової регламентації відповідних суспільних

відносин на основі аналізу тенденцій і суперечностей їх розвитку, визначення балансу інтересів окремих громадян, територіальної громади, держави в цілому, характеру і найбільш доцільного напрямку цього регулювання.

Як одну з підстав відповідальності, доцільно на конституційному рівні закріпити необхідність дотримання норм моралі як депутатами місцевих рад, так і посадовими особами місцевого самоврядування. Порушення такої норми має стати не тільки порушенням норми моралі, аморальним вчинком, а й конституційним деліктом, за вчинення якого передбачені специфічні конституційно-правові санкції. Відповідно, порушення будь-яких політичних та моральних норм, у випадку відповідного закріплення у нормах конституційного права, у перспективі могло б стати підставою конституційно-правової відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблема насамперед має бути вирішена доктринально. У зв'язку з цим стає актуальним питання про виділення муніципально-правової відповідальності в самостійний вид юридичної відповідальності та про визнання наявності в правовій системі спеціальних примусових заходів муніципально-правової відповідальності-муніципально-правових санкцій.

В останній час проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні дедалі більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О. В. Батанов, В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Краснікова, П. А. Трачук, М. О. Баймуратов та ін.), так і зарубіжних вчених (А. Р. Єрємін, Г. А. Іванцова, Л. О. Нудненко, А. А. Сергєєв, В. В. Яковлев, А. А. Ярошенко, І. А. Алексєєва та ін.).

Викладення основного матеріалу. Слід зазначити, що підставою відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають бути не тільки порушення ними обов'язків, а і їхні некомпетентні чи навіть недостатньо компетентні діяння. Одночасно це також може бути причиною втрати політичної підтримки. Водночас декларується, але не забезпечується відповідними мірами конституційної або іншої відповідальності, положення про те, що обранці повинні нести відповідальність за електоральний вибір. Насамперед вони зобов'язані звітувати про відповідність декларованого та досягнутого. За порушення даної норми також може бути застосована така конституційна санкція, як попередження. Однак, якщо склад органу місцевого самоврядування чи окрема посадова особа в період своєї діяльності систематично порушує цю норму, то до даного порушника мають бути застосовані міри конституційної відповідальності, наприклад, дострокове припинення мандата довіри. В цьому контексті існує необхідність прийняття такого акта, який би, нарешті, закріпив конституційну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, установив її загальні принципи, визначив підстави і санкції, характерні для даного виду відповідальності, а також порядок і терміни розгляду справ про конституційні делікти. При цьому даний акт повинний не тільки заповнити прогалини сучасного законодавства, але і консолідувати існуючі норми.

Доцільним є запровадження в системі місцевого самоврядування посади уповноваженого з прав територіальної громади (місцевого омбудсмена), який має обиратися або на загальноміських виборах, або міською радою та пошук більш ефективної системи виборів до місцевих рад, адже нова виборча система, що дістала назву «змішаної», теж виявилася не бездоганною.

Одним із суттєвих її недоліків є складність адміністрування результатів волевиявлення громадян, адже більшість членів дільничних виборчих комісій виявилася неготовою до швидкого підрахунку голосів через наявність значної кількості бюлетенів та чималої кількості учасників виборчого процесу. Останнє також спричинило черги на дільницях та негативно вплинуло на кількість виборців, які взяли участь у голосуванні. Місцеві вибори 2010 р. в Україні пройшли за рекордно низької

явки виборців. З одного боку, на це вплинули розчарування громадян та падіння довіри до представників влади різних рівнів, а з іншого – велика кількість виборців просто не забажала вистоювати довгі черги.

Ще одним суттєвим недоліком виявилось те, що за суттєво скорочених термінів на проведення виборів (майже у двічі: із 90 днів до 50) територіальні виборчі комісії формувалися на місцевому рівні не за фаховим принципом (наявність досвіду та професійних навичок), а Центральною виборчою комісією із представників різних політичних сил.

Тому в Україні необхідно повернутися до системи виборів зразка 2002р., яка хоч і не була бездоганною, проте певним чином забезпечувала близькість депутата до виборців та надавала останнім важелі впливу на свого обранця. Повернення до мажоритарних виборів на місцевому рівні дасть можливість виборцям отримати таких депутатів місцевих рад, які б, в першу чергу, працювали на потреби громади, а вже потім на загальний політичний імідж політичної сили та партійного лідера.

Особливої уваги потребує вирішення питання визнання на законодавчому рівні конституційно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, відсутність чого на даний момент негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності, велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.

Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Це є суттєвими прогалинами чинного конституційного законодавства, які необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність, а в перспективі, можливо, – і Конституційно-деліктного кодексу України. Адже для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності норми, які її регламентують, мають бути викладені в нормативному акті, який містить поняття, ознаки того чи іншого конституційного делікту, передбачає конкретні конституційно-правові санкції за їх вчинення, механізм реалізації конституційно-правової відповідальності тощо. Крім того, в Україні необхідно використати позитивний досвід Польщі та закріпити конституційно-правову відповідальність в Конституції України шляхом внесення доповнень до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виклавши його у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них».

Також необхідно розробити та прийняти закон «Про муніципально-правову відповідальність», в якому були б чітко визначені суб'єкти, підстави, конституційно-правові санкції, механізм реалізації такої відповідальності. Прийняття таких законів мало б велике значення для вдосконалення системи локальної демократії, а також справило б психологічний вплив на зміну стереотипів поведінки жителів – членів територіальних громад. Адже без формування цілісного механізму муніципально-

правової відповідальності народ не зможе стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призвести до нецивілізованих, насильницьких форм розв'язання політичних та інших проблем. Основним завданням цього закону має стати законодавче закріплення юридичного механізму конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування та встановленні ефективних засобів і способів її застосування, що має знайти своє відображення в таких основних положеннях відповідного законопроекту:

- створення законодавчих умов для формування механізму конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом врегулювання спірних відносин, які пов'язані із наявністю специфічних та непередбачених іншими законодавчими актами конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування, наявністю особливостей їх виявлення, закріплення механізму притягнення та звільнення від конституційно-правової відповідальності із врахуванням специфіки реалізації права на місцеве самоврядування різними суб'єктами, у різних сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, культурній), залежно від інших умов;

- визначення основних принципів конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;

- визначення особливостей індивідуальної та колективної відповідальності окремих депутатів місцевих рад та представницьких органів територіальної громади в цілому, відповідальності сільських, селищних, міських голів, службовців органів місцевого самоврядування, відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, яка виникає під час організації і проведення місцевих референдумів, місцевих виборів, загальних зборів громадян тощо;

- встановлення вичерпного переліку підстав для застосування мір конституційно-правової відповідальності, детальне регулювання усіх елементів складу відповідних конституційних деліктів (суб'єкти, об'єкти, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона);

- встановлення чіткої системи конституційно-правових санкцій за вчинення конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування. При цьому необхідно розширити існуюче коло конституційно-правових санкцій із врахуванням зарубіжного досвіду;

- встановлення переліку суб'єктів, які можуть бути інстанцією конституційно-правової відповідальності;

- детальна регламентація процесуального порядку застосування мір конституційно-правової відповідальності тощо.

Механізм відповідальності може удосконалюватися через виявлення і подолання протиріч між застарілим, такими, що не відповідають вимогам дійсності законодавством та неофіційно закріпленими нормами ефективної діяльності, які, спираючись на цілеспрямовані ініціативи членів територіальної громади, стимулюють активність всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Визначені зразки поведінки мають наблизити особу до усвідомлення існуючих норм і сприйняття їх як керівництва до дії. Така активність припускає цілеспрямоване моделювання конкретних видів діяльності, що базуються на досягненнях науки, та здійснюється за допомогою сучасних раціональних технологій, формуючих традиції, зразки, еталони належної поведінки органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Загалом такі ціннісні орієнтири мають фіксувати та визначати належні або бажані форми та зміст функціонування всіх без винятку елементів системи відповідальності.

Висновки. Отже, виходячи з вищенаведеного можна дійти до висновку що для впровадження ефективного механізму муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування є необхідним:

1) постійне і активне вдосконалення організації і функціонування системи місцевого самоврядування, особливо методів та інструментів з реалізації форм безпосередньої діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;

2) покращення нормативного регулювання різноманітних управлінських взаємозв'язків як всередині органу місцевого самоврядування, так і між різними суб'єктами місцевого самоврядування. Це обумовлено тим, що значною мірою тільки нормативне закріплення відносин відповідальності служитиме підставою і орієнтиром оцінки, шкалою реакції і процедурою виміру дій органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших учасників муніципального процесу;

3) впровадження у діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад таких видів впливу та регуляторів поведінки як моральні норми, традиції та звичаї, громадська думка, діяльність ЗМІ тощо. Лише поєднання правових вимог з вимогами моралі, традиції та звичаїв, підтримка цих вимог у їх реалізації з боку громадської думки, широке висвітлення даних вимог і практики їх реалізації у друкованих ЗМІ, на радіо та телебаченні – все це сприяє розвитку мотивів та установок відповідальності, дозволяє комплексно реагувати на відхилення від норми;

4) використання системи стимулювання, яка традиційно недооцінюється як умова формування відносин відповідальності. Якщо примусова, санкціонована, каральна сторони важливі для підтримання відносин відповідальності, то не менш важливе значення у цій справі можуть відігравати і стимули. Правильне використання економічних, соціальних, політичних та духовних стимулів є не лише доцільним, а й обов'язковим у місцевому самоврядуванні;

5) наявність ефективного механізму державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування тощо.

Отже, санкції у органах місцевого самоврядування повинні бути персоніфіковані, забезпечені рівновагою між належним і можливим, балансом прав і обов'язків цих органів влади, їх посадових осіб, зобов'язанням активного використання наданих їм повноважень. Іншими словами, мова йде про відповідальність за дію чи бездіяльність щодо ухвалення рішень і їх виконання в межах компетенції органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Розподіл обсягу відповідальності в системі місцевого самоврядування між її елементами має здійснюватися адекватно виконуваним функціям.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
2. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // ВВР України. - 2002. - № 40. - Ст. 290.
3. Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве / С. А. Авакьян // Советское государство и право. - 1973. - № 11. - С. 35.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : моногр. / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред. В. В. Кравченка. - К. : Атіка, 2007. - 864 с.
5. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єва. – Одеса : АО Бахва, 2003. – 192 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада - самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення / О. В. Батанов // Правова держава : щоріч. наук. праць. - 2004. - Вип. 15. - С. 109-120.

7. Колосова Н. М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности / Н. М. Колосова // Государство и право. - 1997. - № 2. - С. 90.
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. - М., 2001. - С. 410.
9. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пицик, В. Кравченко, Е. Морнью та ін. - К., 2000. - 136 с.
10. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. - М., 1971. - С. 212 - 213.
11. Сивицкий В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности : обзор научной конференции / В. А. Сивицкий // Государство и право. - 2002. - № 2. - С. 116.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2014 р.

V. I. Topuzov

THE ROLE OF MUNICIPAL LEGAL SANCTIONS IN THE FUNCTIONING OF STATE

This article describes the role of local government accountability in the functioning of the Ukrainian state. Describes the author's position on the matter, and the formation of a municipal responsibility in Ukraine. In addition, the article describes the characteristics of municipal liability. The article generated variants of the system of legal responsibility: first, it is an explanation of responsibility at the local government through the categories of science, industry kinds of responsibilities, including the «constitutional and legal responsibility»; secondly, the recognition of municipal legal responsibility and inclusion in the scope of the term of all types of liability that are implemented at the local level; Third, recognition of municipal legal responsibility as elected members of accountability of local governments and elected officials of local self-government to the people. Also, much attention is paid to the mandatory elements of liability - sanctions. Also, the article states the problem to create a specialized law that would set a goal to consolidate all the legal rules governing the relationship of control and accountability of local government in Ukraine. Thus, we can state that municipal liability is a complex, multifaceted institution that versatility is due primarily to legal liability.

Keywords: municipal law, municipal responsibility, sanctions, legal liability, government, deputy, constitutional violations.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- АХМЕДОВА Е. Р. -здобувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- АЧИМОВИЧ Д. - директор ООО«Еулайф груп».
- БАЙМУРАТОВ М. О. – доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БАЙМУРАТОВ М. М. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БАКАЙ Д. О. - аспірант кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».
- БАНАХ С. В. - начальник юридичного відділу Тернопільського національного економічного університету.
- БАРЕГАМЯН С. Х. – асистент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БЕЗРУК Т. В. - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БЛІНСЬКА О. С. - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БОЙКО Ю. В. – асистент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БОБЕРСЬКА К. Г. – старший викладач кафедри правознавства ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі».
- ВАСИЛЬКОВА Є. А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ВИШНЕВСЬКИЙ С. Ф. - здобувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ВОЛОШИН Ю. О. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ГАЛІАХМЕТОВ І. А. – кандидат юридичних наук, докторант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
- ГОДОВАНІК Є. В. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ГОРАЩЕНКОВ О. М. - заступник директора Департаменту Міністерства закордонних справ України.
- ГОРЛЕНКО В. В. - старший викладач Академії праці, суспільних відносин і туризму Федерації професійних спілок України.
- ГОША І. О. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ГУБЕРСКАЯ Н. Л. - кандидат юридичних наук, доцент, докторант Київського національного університету Тараса Шевченка.
- ЄВЕНКО Д. В. - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ЄФІМЕНКО М. Ю. - викладач кафедри цивільного права і процесу Харківського національного університету внутрішніх справ.
- КАЦИН М. - асистент кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства Національного університету «Одеська юридична академія».
- КВАЧ С. С. - кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.

- КРАВЧЕНКО С. С.- кандидат юридичних наук, доцент, доцент Інституту суспільства Київського університету ім. Б. Грінченка.
- КУРСОНІС В. М. - аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова.
- ЛОТЮК О. С. - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
- НАЗАРЕНКО А. М.- здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ.
- НАУЛІК Н. С. - кандидат юридичних наук, доцент, начальник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України.
- ОГОРОДНІК К. М. - суддя Рівненського апеляційного господарського суду.
- ОГУРЦОВ А. П.- суддя окружного адміністративного суда міста Києва, Україна.
- ПАНАСЮК С. А. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ПАПАЯНІ С. В. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ПАСІЧНИК Я. С. – аспірант відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України.
- ПЯДЫШЕВ В. Г. – кандидат технических наук, доцент, профессор кафедры Одесского государственного университета внутренних дел.
- САРАЄВ Є. І. - здобувач кафедри організації служби та дізнання в підрозділах ДАІ Донецького юридичного інституту МВС України, інспектор Управління ДАІ ГУМВС України в Донецькій області.
- ТАТАЙ Е. О. - магістрант спеціальності «Правознавство» Маріупольського державного університету.
- ТЕРЕЛА Г. В. – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі».
- ТИХОМИРОВА Г. Є. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ТОПУЗОВ В. І. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ХОББІ Ю. С. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ЧЕРНОЛУЦЬКИЙ Р. В. - кандидат юридичних наук, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України.
- ЯЦЕНКО О. В. - суддя Вишого хозяйственного суда Украины, соискатель кафедры уголовного процесса и криминалистики Академии адвокатуры Украины.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Akhmedova E. R. - Applicant of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Achymovych D. - Director of the LLC «Eulaif group».

Baimuratov M. O. - Sc. D. (Law), Professor, Honored Worker of Science of Ukraine, Head of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Baimuratov M. M. – post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Bakay D. O. - post-graduate student of the Constitutional Law Department of National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine».

Banakh S. V. - Head of Legal Department of Ternopil National/ Economic University.

Baregamyan S. H. - Assistant Lecturer of the Constitutional, Administrative and International Law Department of the Mariupol State University.

Bezruk T. V. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Blinska O. S. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Boyko Y. V. - Assistant Lecturer of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Boberska K. H. – Senior Lecturer at the Law Department of the Higher educational establishment of Ukoopspilka «Poltava university of economics and trade».

Vasyilkova Y. A. - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Vyshnevsky S. V. - Applicant of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Voloshyn Y. O. - Sc. D. (Law), Professor, professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Ghaliyhetov I. A. - Ph. D. (Law), doctoral student of the Law Faculty of Kyiv National Taras Shevchenko University.

Hodovanyk Y. V. - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Horaschenkov O. M. - Deputy Director of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

Gorlenko V. V. - senior lecturer of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism of the Federation of Trade Unions of Ukraine.

Hosha I. O. - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Guberskaya N. L. - Ph. D. (Law), Associate Professor, doctoral student of Kyiv National Taras Shevchenko University.

Yevenko D. V. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Yefimenko M. Y. – lecturer at the Civil Law and Procedure Department of Kharkiv National University of Internal Affairs.

Katsyn M. - Assistant lecturer of European Union Law and Comparative Law Department of National University «Odessa Law Academy».

Kvach S. S. - Ph. D. (Law), Senior Lecturer at the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Kravchenko S. S. - Ph. D. (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Institute of society of Borys Grinchenko Kyiv University.

Kursonis V. M. - post-graduate student of the Civil Law Disciplines Department of Odessa I.I.Mechnikov National University.

Lotyuk O. S. - Ph. D. (Law), Associate Professor, assistant professor of constitutional law Department of the Kyiv National Taras Shevchenko University.

Nazarenko A. M. - Applicant of the Criminology and Penal Law Department of the National Academy of Internal Affairs.

Naulik N. S. - Ph. D. (Law), Associate Professor, Head of the studies on problems of prosecutors representing the interests of the citizen or state at the court Department of the Research Institute of the National Academy of Prosecution of Ukraine.

Ohorodnik K. M. – Judge of the Economic Court of Appeal of Rivne, Ukraine.

Ogurtsov A. P. – Judge of the District administrative court of Kyiv, Ukraine.

Panasyuk S. A. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Papaiani S. V. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Pasichnyk Y. S. – post-graduate student of the European Law and International Integration department of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Pyadyshev V. G. - Ph. D. (Technology), Associate Professor, Professor of the Department of Odessa National University of Internal Affairs.

Saraev E. I. - Applicant of the Service and Traffic Police Departments in inquiry Department of Donetsk Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Inspector of the State traffic police Department of MIA of Ukraine in Donetsk region.

Tatai E. O. - undergraduate student of the specialty «Jurisprudence» of Mariupol State University.

Terela G. V. - Ph. D. (History), Associate Professor, Associate Professor of the Law Department of the of the Higher educational establishment of Ukoopspilka «Poltava university of economics and trade».

Tykhomyrova G. Y. - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Topuzov V. I. - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of the Mariupol State University.

Khobbi Y. S. - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

Chernolutskyi R. V. – Ph. D. (Law), doctoral student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Yatsenko O. V. - judge of the Supreme Economic Court of Ukraine, the Applicant of the Criminal Procedure and Criminalistics Department of the Academy of Advocacy of Ukraine.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЗІБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ

1. Редакція приймає до друку статті виключно за умови їх відповідності вимогам *ДСТУ 7152:2010* до структури наукової статті. Наукові статті повинні містити такі необхідні елементи:

- *постановка проблеми* у загальному вигляді та зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- *аналіз останніх досліджень і публікацій*, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- *виклад основного матеріалу* дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- *висновок* з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

2. Публікація починається з класифікаційного індексу УДК, який розміщується окремим рядком, ліворуч перед ПІБ автора (авторів). Текст публікації повинен відповідати структурній схемі:

- ліворуч ініціали та прізвище автора (авторів) у називному відмінку;
- назва публікації по центру сторінки великими напівжирними літерами;
- анотація мовою тексту публікації (курсив) згідно з ДСТУ ГОСТ 7.9-2009;
- перелік ключових слів з підзаголовком Ключові слова: (курсив)- не менше 5;
- основний текст статті;
- список використаної літератури, оформлений згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006;
- дата надходження до редакції арабськими цифрами, після бібліографічного списку, ліворуч;
- після тексту статті ліворуч ініціали та прізвище автора (авторів) англійською мовою;
- назва публікації по центру сторінки великими напівжирними літерами англійською мовою;
- розширена анотація англійською мовою (курсив) – 25-30 строк; для публікацій іншими мовами розширена анотація українською обов'язкова. Перелік ключових слів англійською мовою.

Розширена анотація оформлюється згідно з «Рекомендаціями з підготовки журналів для зарубіжної аналітичної бази даних SCOPUS», укладеними співробітниками групи з науково-методичного забезпечення видавничої діяльності НАН України (<http://www.nbuv.gov.ua/node/931>).

3. Вимоги до оформлення тексту:

- матеріали подаються у друкованому вигляді (папір формату А4) та на електронному носії (компакт-диск, e-mail) в форматі Microsoft Word 97-2003. Обсяг – від 6 до 12 сторінок, включаючи рисунки, таблиці, список використаної літератури. Основний текст статті – шрифт Times New Roman, кегель 12, інтервал – 1, поля дзеркальні: верхній – 25 мм, нижній – 25 мм, зсередини – 25 мм, ззовні – 25 мм., абзацний відступ – 10 мм; оформлюються згідно з ДСТУ 3008-95 «Документація. Звіти у сфері науки і техніки. Структура і правила оформлення»;
- *перелік літературних джерел* розташовується за алфавітом або в порядку їх використання після тексту статті з підзаголовком *Список використаної літератури* і

виконується мовою оригіналу. Джерела в переліку посилань нумеруються вручну, без використання функції меню Word «*Формат – Список – Нумерований*»;

- *щодо символів*. В тексті необхідно використовувати лише лапки такого зразку: «», дефіс – це коротке тире «-». Не потрібно ставити зайві пробіли, особливо перед квадратними чи круглими скобками, а також в них. Для запобігання потрібно використовувати функцію «Недруковані знаки»;

- *посилання на літературу* в тексті подаються за таким зразком: [7, с. 123], де 7 – номер джерела за списком, 123 – сторінка. Посилання на декілька джерел одночасно подаються таким чином: [1; 4; 8] або [2, с. 32; 9, с. 48; 11, с. 257]. Посилання на архівні джерела – [15, арк. 258, 231 зв.];

- згадані в тексті науковці, дослідники називаються за абеткою – М. Тард, Е. Фромм, К. Юнг, К. Ясперс та інші. На початку зазначається ім'я, а потім прізвище вченого. Необхідно виокремлювати зарубіжних та вітчизняних дослідників.

4. Супровідні матеріали:

- стаття обов'язково супроводжується *авторською довідкою* (див. відповідний *Зразок*) із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові (повністю); наукового ступеня, звання, посади, місця роботи; поштового індексу, домашньої адреси і телефонів, адреси електронної пошти.

- статті, автори яких не мають наукового ступеня, супроводжуються рецензією доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри (відділу) про рекомендацію статті до друку. Рецензія або витяг з протоколу подається у сканованому вигляді електронною поштою.

5. Редакція очікує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікування до інших видань, містять достовірну інформацію. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей, а також право опублікування, розповсюдження та використання матеріалів у наукометричних та наукових базах та ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет (в рамках електронної бібліотеки МДУ). Редколегія може не поділяти світоглядних переконань авторів.

Зразок оформлення статті:

УДК 342.1.

І. І. Іванов

ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано актуальні аспекти програмування правоохоронної діяльності в територіальних громадах України. Визначено фактори, що впливають на правоохоронне муніципальне програмування, досліджено особливості завдань та механізмів такого програмування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, місцеве самоврядування, муніципальна програма, правоохоронна програма.

Текст статті

Список використаної літератури

1.

.....

2.

.....

Стаття надійшла до редакції __.__.20__

I. Ivanov

**LEGAL FORMS SOFTWARE SUPPORT MUNICIPAL LAW
ENFORCEMENT ACTIVITY**

The actual aspects of the municipal programming of the legal defense activities in the territorial gromadas are distinguished in the article. The factors improving the legal defense municipal programming are determined; specialties of the tasks and mechanisms of such programming are lighted at....

Keywords:.....

Зразок

для авторів, що надсилають статті до редакції збірника наукових праць
«Вісник Маріупольського державного університету»

АВТОРСЬКА ДОВІДКА

Прошу опублікувати у збірнику наукових праць «Вісник Маріупольського державного університету» статтю

назва статті

Відомості про Автора:

	<i>Українською мовою</i>	<i>Російською мовою</i>	<i>Англійською мовою</i>
Прізвище			
Ім'я			
По-батькові			
Посада			
Назва установи / навчального закладу			
Науковий ступінь			
Вчене звання			
Контактні телефони, E-mail:			
Домашня адреса			

Відомості про наукового керівника (якщо автор статті не має наукового ступеня):

Прізвище	
Ім'я	
По-батькові	
Науковий ступінь	
Вчене звання	
Посада	
Назва установи / навчального закладу	

Автор надає право Маріупольському державному університету розміщувати свою статтю повністю або частково у наукометричних та наукових базах та ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет (в рамках електронної бібліотеки МДУ)

підпис

Автор несе всю відповідальність за зміст цієї статті та факт її публікації.

Автор підтверджує, що в матеріалах статті не містяться відомості, заборонені до опублікування, і тому стаття може бути надрукована у відкритому друці.

Автор підтверджує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікування до інших видань, а також містять достовірну інформацію.

дата

підпис

П.І.Б.

Міністерство освіти і науки України
Маріупольський державний університет

ВІСНИК
МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

СЕРІЯ: ПРАВО
2014, ВИПУСК 7

УДК 34(05)

В 53 Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право
/ гол. ред. К. В. Балабанов ; відп. ред. серії М. О. Баймуратов. –
Маріуполь : МДУ, 2014. – Вип. 7. – 364 с.

Головний редактор чл.-кор. НАПН України, д.політ.н., проф. К. В. Балабанов

Редакційна колегія серії:
Головний редактор – д.ю.н., проф. М. О. Баймуратов
Відповідальний секретар – к.ю.н. Ю. С. Хоббі

Засновник Маріупольський державний університет
87548, м.Маріуполь, пр.Будівельників, 129а
тел.: (0629)52 82 43, **e-mail: vesnik-mdu.pravo@mail.ru**

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
(Серія КВ №17805-6655Р від 24.05.2011)
Тираж 150 примірників. Замовлення № 876.2

Видавець МФ ТОВ «Друкарня «Новий світ»»
87510, м.Маріуполь, Красномаякська, 2; тел.: (0629)41-35-13
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єкта видавничої справи
ДК №1792 від 20.05.2004

Друкується в авторській редакції з оригінал-макетів авторів
Редакція не несе відповідальності за авторський стиль статей