

АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

**НАУКОВИЙ
ВІСНИК**

**АКАДЕМІЇ
МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Серія «ПРАВО»

ВИПУСК 1

КИЇВ – 2011

УДК 340(06)

**Наукове фахове видання України з юридичних наук.
Засновник: Академія муніципального управління.
Реєстраційне свідоцтво серії КВ № 8848 від 9 червня 2004 року.**

*Схвалено Вченою радою Академії муніципального управління.
Протокол № 4 від 21 квітня 2011 р.*

Редакційна колегія:

Голова редакційної колегії – В.В. Луць, д.ю.н., професор, академік АПрН України.

Заступник головного редактора - О.П. Литвин, к.ю.н., професор.

Відповідальний редактор – Х.В. Приходько, к.ю.н., доцент.

Члени редакційної колегії:

М.О. Баймуратов - д.ю.н., професор;

Ю.М. Бисага - д.ю.н., професор;

О.В. Дзера - д.ю.н., професор;

В.М. Кампо - к.ю.н., доцент;

Л.М. Кононенко - к.ю.н., професор;

О.В. Копан - д.ю.н., старший науковий співробітник;

О.М. Лоцихін – д.ю.н., доцент;

О.В. Марцеляк - д.ю.н., професор;

Р.А. Майданник - д.ю.н., професор;

В.І. Осадчий - д.ю.н., професор;

О.Ф. Фрицький - д.ю.н., професор;

Ю.О. Фрицький - д.ю.н., професор.

Рецензенти: *Р.А. Калюжний* – д.ю.н., професор; *Р.Б. Шишка* – д.ю.н., професор.

Збірник містить наукові статті присвячені актуальним проблемам держави і права. У статтях досліджуються історичні, теоретичні, методологічні, правові та прикладні аспекти державно-правових явищ.

Періодичне видання розраховано на науковців, аспірантів, викладачів, студентів вищих навчальних закладів, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Адреса редколегії: 01042, м. Київ, вул. І.Кудрі,33, к. 416.
Контактні телефони: +38 (044) 529-00-23 (внутр. 1190),
+ 38 (044) 529-05-16 (факс).

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ	
<i>Батанов О.В.</i> Муніципалістика як галузь сучасних наукових досліджень та форма іноваційних освітніх технологій: проблеми формування та перспективи розвитку.....	7
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА	
<i>Губань Р.В.</i> Розвиток законопроектної роботи з питань захисту суспільної моралі в Україні у 1998-1999 роках.....	17
<i>Лощихін О.М.</i> Функціональний метод у науковому інструментарії дослідження сучасної державності.....	23
<i>Пилипенко О.Є.</i> Історія самоврядних грецьких громад в Україні в середині XVII – XIX ст.ст.	31
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО	
<i>Батанова Н.М.</i> Конституційно-правова відповідальність: питання теорії.....	35
<i>Бровченко Н.В.</i> Функції юридичних фактів у конституційному праві України: поняття, ознаки, критерії класифікації та види.....	44
<i>Віхляєв В.В.</i> Конституційно-правовий підхід до визначення функцій муніципальних виборчих систем.....	54
<i>Голяк Л.В.</i> Становлення та розвиток інституту спеціалізованого омбудсмана.....	61
<i>Ковальов І.П.</i> Проблемні аспекти категорії конституціоналізму.....	68
<i>Прилуцький С.В.</i> Конституційно-правові проблеми кадрового забезпечення судової влади України в умовах судової реформи 2010 р.....	76
<i>Словська І.Є.</i> Актуальність функціонування блоків партій як суб'єктів виборчого процесу.....	85
ВИБОРЧЕ ПРАВО	
<i>Лещенко О.Д.</i> Структура виборчого спору: до питання визначення дефінітиву та суб'єктно-об'єктної характеристики.....	92
КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ	
<i>Григор'єв В.А.</i> Особливості правового становища органів конституційного контролю: порівняльно-правове дослідження на прикладі України та деяких держав Європи.....	103
<i>Кравченко О.О.</i> Захист прав людини і громадянина органами конституційного контролю: процесуальні аспекти.....	110
<i>Провізіон Т.О.</i> Інституціоналізація конституційної юстиції: зарубіжний та український досвід.....	117

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Бережницький Я.В.</i> Проблеми припинення повноважень деяких посадових осіб місцевого самоврядування.....	127
<i>Мурадян Р.М.</i> Аксіологічні та гносеологічні аспекти становлення та розвитку локальної системи торгівлі та побудового обслуговування в територіальній громаді.....	139
<i>Приходько Х.В.</i> Міжмуніципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект.....	149

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

<i>Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А.</i> Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в сфері державного управління.....	159
<i>Білий П.М.</i> Ефективність державного управління в правовому і соціальному аспектах.....	176
<i>Клименко О.В.</i> Механізм державного регулювання системи охорони здоров'я у Франції.....	184
<i>Щербак Н.В.</i> Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління.....	191

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

<i>Маріц Д.О.</i> Заходи оперативного впливу на порушника договірної зобов'язання з оплатної реалізації майна.....	201
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

<i>Литвин О.П.</i> Механізм державного управління у сфері використання природних ресурсів, як один із елементів кримінально-правової охорони загальної громадської безпеки.....	206
<i>Нерсесян А.С.</i> Корпоративна інформація з обмеженим доступом як предмет службових злочинів в сфері господарювання.....	217
<i>Скригонюк М.І.</i> Плебсологічний аналіз сучасного стану криміналістики в Україні.....	225
<i>Цимбал М.І.</i> Іноземний досвід кримінально-правової протидії незаконного поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації.....	232

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Бабін Б.В.</i> Програмність правових регуляторів глобальних міжнародних організацій.....	239
<i>Годованик Є.В.</i> Реформа Ради Безпеки ООН у контексті загального реформування ООН на сучасному етапі.....	248
<i>Мартиновський Д.П.</i> Поняття та сучасні класифікації міжнародно-правових стандартів.....	254
<i>Мельничук О.І.</i> Правові засади охорони культурної спадщини в Європейському Союзі.....	264
<i>Львова Є.О.</i> Нормативно-правове забезпечення інституціональних аспектів регіональної допомоги в контексті сталого розвитку.....	272

<i>Савич О.С., Півторак Г.Ф., Благовельський С.В., Немерцалова С.В.</i> Специфіка програмного регулювання розвитку морського господарства.....	281
<i>Савчук К.О.</i> Внесок Ігнатія Олександровича Івановського в розвиток науки міжнародного права.....	290
ДИСКУСІЙНА ТРИБУНА	
<i>Кампо В.М.</i> Яким бути сучасному підручнику з конституційного права?.....	298
СТОРІНКА МАГІСТРАНТА	
<i>Іванов Д.В.</i> Питання реформування місцевого самоврядування в контексті майбутньої конституційної реформи в Україні.....	313
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПОВІДОМЛЕННЯ	
<i>Безсмертна І.А.</i> Реформа органів місцевого самоврядування у Франції.....	320
РЕЦЕНЗІЇ	
<i>Сліденко І.Д.</i> У пошуках доктринального оптимуму (до проблеми процесу в конституційному праві)	323

ВСТУП

У збірнику «Науковий вісник Академії муніципального управління» (серія «Право») висвітлюються актуальні питання державотворення і правотворення в Україні, зокрема аналізуються теоретико-методологічні, правові та прикладні аспекти різноманітних правових явищ в умовах глобалізаційних євроінтеграційних процесів, а також проведення галузевих правових реформ. Предметом аналізу виступають проблеми, які потребують для свого вирішення застосування нових підходів, концепцій, моделей, принципів, методів. Пропонуються шляхи подолання існуючого розриву між потребами практики та науковими пропозиціями. Особлива увага приділяється проблемам розвитку місцевого самоврядування на нових ідейних та принципових засадах.

У виданні представлені такі тематичні рубрики, як: «питання методології», «теорії та історії держави і права», «конституційне право», «виборче право», «конституційна юстиція», «муніципальне право», «цивільне право», «адміністративне право», «кримінальне право і процес, криміналістика», «міжнародне право», «інформаційне повідомлення», «дискусійна трибуна», «сторінка магістранта», «рецензії». Більшість напрямів юридичної науки охоплені пропонованим науковим виданням.

Збірник містить наукові статті відомих вчених, фахівців-практиків та молодих науковців Академії муніципального управління, Дрогобицького державного педагогічного університету ім. Івана Франка, Запорізького національного університету, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, Львівського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом, Маріупольського державного гуманітарного університету, Національного університету «Одеської юридичної академії», Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, Одеської національної морської академії, Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, Національної Академії державного управління при Президентіві України, Департаменту регіональної політики та місцевого самоврядування Секретаріату Кабінету Міністрів України. Серед авторів статей 4 доктора наук і 16 кандидатів наук.

Дане видання зорієнтоване на галузь юридичних наук.

ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ

УДК 342.553 (075.8)

Батанов О. В.,

д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

МУНІЦИПАЛІСТИКА ЯК ГАЛУЗЬ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ФОРМА ІНОВАЦІЙНИХ ОСВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. У статті аналізуються актуальні проблеми становлення муніципальної науки та освіти. Обґрунтовується необхідність формування такого міждисциплінарного напрямку у науці та освіті як муніципалістика.

Аннотация. В статье анализируются актуальные проблемы становления муниципальной науки и образования. Обосновывается необходимость формирования такого междисциплинарного направления в науке и образовании как муниципалитика.

Summary. In the article the actual problems of formation of municipal science and municipal education are analyzed. The necessity formation such interdisciplinary direction in science and education as municipalistic is grounded.

Постановка проблеми. Одним з найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної влади на місцях та, на цій основі, – формування муніципального права не лише як галузі права, а і як самостійної сфери наукового знання. В основі її формування знаходяться об'єктивні політичні, соціально-економічні, духовні, психологічні та інші передумови та закономірності виникнення, становлення та розвитку вітчизняного муніципалізму, проблеми організації та функціонування муніципальної влади та інші чинники, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального законодавства предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Безумовно, поняття науки муніципального права та її характеристики оптимально розкриваються із врахуванням тісних взаємозв'язків та залежностей, які існують між такими категоріями, як «галузь муніципального права» та «наука муніципального права». Однак, такі залежності не є жорсткими: між галуззю та наукою муніципального права є істотні відмінності, які стосуються не лише їх предмету, джерел, але й самої історії становлення галузі, з одного боку, та науки муніципального права – з іншого. Якщо муніципальне право як галузь права є новим самостійним правовим утворенням у системі права України,

то однойменна наука має значно більш глибокі історичні коріння, які пов'язані зі становленням та розвитком ідейних засад класичного муніципалізму, теоретичних концепцій про походження місцевого самоврядування та муніципальної влади в Україні та зарубіжних країнах.

Незважаючи на це, для кожної науки приходить час осмислення накопиченого знання як результату теоретичного засвоєння нею свого предмету, який набуває риси системності. По суті мова йде про пізнання наукою самої себе, що є умовою її подальшого розвитку та утвердження реальної соціальної цінності. Думається, що прийшов такий час і для науки муніципального права, концептуальним орієнтиром для якої мають стати ідейні засади класичного муніципалізму.

Ступінь наукової розробки теми. У сучасній Україні накопичений вагомий масив спеціалізованих досліджень щодо окремих аспектів муніципальної демократії, муніципального права та процесу, проблем організації та діяльності місцевого самоврядування. Водночас є низка питань, які є абсолютно новими для сучасної юридичної науки. Актуальність та складність осмислення питань спостерігається навіть на рівні використання певних понять і категорій та формулювання їх визначень. Зокрема такими поняттями, які і на сьогодні ще не стали загальновизнаними та є такими, що не сприймаються представниками певних наукових шкіл та напрямів є «муніципалізм», «муніципальна влада», «муніципальні права особи», «муніципальний лад», «муніципальний процес», «муніципальні процедури», «муніципальний режим», «муніципальні технології», «муніципальні послуги», які використовуються у наукових працях з питань місцевого самоврядування вкрай рідко.

Безумовно, одним з чинників тому є те, що сама наука муніципального права та муніципальне знання в цілому знаходяться тільки у стадії свого становлення, а на їх основі доволі повільно формуються нові навчальні дисципліни, які мають своїм предметом вивчення питання організації і здійснення місцевого самоврядування, суспільних відносин, що виникають на місцевому рівні. Зокрема, у системі юридичної освіти такою дисципліною є «Муніципальне право України». Тому, муніципальне знання, побудоване на принципах класичного муніципалізму лише складається. В стадії формування знаходиться вітчизняна теорія та методологія самоврядування, муніципальнознавчий категоріально-понятійний апарат.

Водночас, не викликає сумнівів, що вже сьогодні має відбутися своєрідна «санація» наукової мови. Очищення її від неясностей та подвійного тлумачення об'єктивно повинно розглядатися як передумова у дослідженні важливих наукових проблем. Дослідники актуальних проблем конституційного та муніципального будівництва і права мають переконатися, що аналіз понять не обмежується суто «терапевтичними» цілями. Досліджуючи важливі муніципально-правові категорії та способи їх використання, вчений-муніципаліст тим самим концептуалізує

муніципально-правову реальність. Значною мірою цьому сприятиме формування сучасного категоріально-понятійного апарату муніципального права, у якому відповідні поняття мають стати одними з системоутворюючих. Тому *метою* статті є дослідження напрямків формування сучасного категоріально-понятійного апарату муніципального права.

Викладення основного матеріалу. Зрозуміло, що у науці муніципального права, розвинутий категоріально-понятійний апарат не може сформуватися одномоментно. Це довготривалий та складний процес. По-перше, муніципально-правові поняття мають бути ув'язані в єдину збалансовану понятійну систему та, по-друге, синхронізовані з юридичними категоріями, які існують у суміжних юридичних науках, насамперед, конституційного, цивільного, адміністративного, земельного, фінансового права та інших галузевих наук.

До того ж, необхідно враховувати і те, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування та муніципального права пріоритетність відзначеної проблеми значною мірою обумовлена тією обставиною, що наука муніципального права знаходиться в стадії становлення і формування цієї науки неодмінно впирається у наявний у обігу категоріально-понятійний апарат, у тому числі той, яким оперує чинне законодавство.

Однак, не викликає сумнівів, що чітко відпрацьована та синхронізована система муніципально-правових категорій може стати базою для концептуального вирішення багатьох злободенних проблем, особливо, проблем, пов'язаних із організацією та функціонуванням публічно-владного апарату, розмежуванням функцій, предметів відання та повноважень різних органів, які здійснюють муніципальну владу.

Вважаємо, що напрями теоретичних досліджень, які переслідують мету виявлення загальних закономірностей, пов'язаних з оптимальним функціонуванням місцевого самоврядування, мають колосальну цінність та актуальність, так як саме у теоретичних недоопрацюваннях містяться паростки більшості практичних проблем у місцевому житті. До того ж, основною больовою точкою теорії місцевого самоврядування власне кажучи й є її категоріально-понятійний апарат, так як значна кількість муніципальних норм, запозичені як із міжнародних стандартів муніципальної демократії, так із різних іноземних джерел, орієнтованих на власні, значною мірою відмінні, категоріально-понятійні системи, що передбачає пріоритетність завдання, пов'язаного із рецепцією запозичених юридичних понять до вітчизняних умов та їх грамотним включенням до категоріального апарату вітчизняної науки муніципального права.

Таким чином, істинно науковий аналіз муніципально-правової матерії неможливий без наявності необхідного гносеологічного інструментарію, невід'ємним елементом якого є чіткий категоріально-понятійний апарат [24, с. 3–4].

Ми вважаємо, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної та правової систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактору, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу. У цьому сенсі загальна тенденція переосмислення традиційних правових категорій та понять, теоретико-методологічних засад галузевих юридичних наук передбачає необхідність удосконалення теоретико-методологічних підходів до вивчення як конституційного, так і муніципального права як галузевих юридичних наук.

Досвід проведення радикальних демократичних перетворень у правовій системі нашого суспільства, виникнення та розвиток у її складі муніципального права як самостійної галузі права, свідчить про необхідність кардинального наукового переосмислення проблем співвідношення особи та держави, прав людини, їх забезпечення та захисту як всередині країни, так і на міжнародному рівні, що, як правило, не є можливим у процесі аналізу традиційних конституційно-правових інститутів.

У зв'язку з цим, вивчення теоретико-методологічних аспектів публічної влади та обґрунтування людиноцентриського підходу до аналізу конституційно-правових явищ та процесів з позицій сучасного муніципалізму дозволяє реалізувати конструктивну функцію теорії конституціоналізму, її динамічний характер, виявити рівень реального впливу юридичної науки, насамперед науки конституційного та муніципального права, на правотворчість та правозастосування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, способи застосування юридичної техніки як механізму підвищення ефективності як конституційно-правового, так і муніципально-правового регулювання суспільних відносин.

Однак ряд обставин об'єктивного та суб'єктивного характеру були та сьогодні є стримуючими факторами для активних та плідних досліджень у цьому напрямі. До числа таких обставин відноситься стан муніципального права як галузі права. Так, тривалі, не завжди конструктивні спори про її місце у правовій системі України, зведення її «статусу» лише до галузі законодавства негативно відзначились на розробці системи цієї самостійної галузі публічного права, а звідси, і на структуруванні відповідного наукового знання.

Суттєвою перешкодою на шляху становлення науки муніципального права виступає непослідовна вітчизняна державна політика у сфері муніципального будівництва: організація місцевого самоврядування

здійснюється, найчастіше, без урахування об'єктивно назрілих суспільних потреб і інтересів територіальних громад, в угоду державним, регіональним і місцевим елітам.

Гальмувала розвиток науки муніципального права і відсутність континуїтету в її розвитку, зокрема категоричне заперечення не лише на практиці, а і на науковому рівні феномену публічної самоврядної влади територіальних громад, ідеологічне забарвлення конституційної матерії за радянських часів, не завжди зважене запозичення думок та досвіду, народжених істотно новими обставинами часу та місця. Усе це призвело до хронологічної розірваності ідей та теоретичних конструкцій, або до непродуманого реанімування віджилих понять, теорій, концепцій.

І все ж таки, незважаючи на перераховані та інші негативні чинники, наукою муніципального права накопичений значний масив муніципально-правового знання, який потребує переосмислення, у тому числі з точки зору потенційних можливостей викладання відповідних знань у юридичних навчальних закладах. При цьому важливо визначитися із змістом, предметом, об'єктом, методологією, структурою та зв'язками такого знання, його якісними характеристиками, способами отримання, пояснення, оцінки, суспільно-політичної ролі. Успішному зрушенню у даному напрямі має сприяти не тільки розробка цих та інших актуальних проблем науки муніципального права та муніципальної науки в цілому, а й запровадження у навчальний процес інноваційних освітніх технологій шляхом введення таких нових навчальних курсів як «Історія муніципально-правових учень», «Муніципальне процесуальне право», «Муніципальне статутне право», «Муніципальне виборче право», «Правові основи муніципальної служби в Україні», «Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування» тощо.

Варто замислитись і над необхідністю формування та запровадження у навчальний процес низки міждисциплінарних курсів. Так, значним кроком на цьому шляху стало б запровадження у навчальний процес абсолютно нової універсальної дисципліни, викладання якої могло б бути однаково корисним у процесі формування професійних знань у сфері місцевого самоврядування як юристів, так і економістів, соціологів, політологів тощо. Такою універсальною дисципліною, здатною довести до студента у доступній формі, спираючись на здобутки юридичної науки та законодавчі норми інформацію про місцеве самоврядування, його політичні моделі та соціальне значення, психологію поведінки у середині територіальної громади та вплив географічних чинників на її функціонування тощо могла б стати «Муніципалістика».

Запровадження такої універсальної дисципліни мало б вагоме значення в опануванні доволі важкої матерії, якою є місцеве самоврядування. Адже зрозуміти глибинні процеси, які обумовили виникнення феномену місцевого самоврядування, свідчать про колосальну цивілізаційну роль самоорганізації, підкреслюють важливість насамперед психологічного сприйняття ідей муніципальної демократії у суспільстві,

добросусідських зв'язків у громаді як у ході політичної структуризації суспільства, так і формування відносин ринкової економіки, тощо спираючись на юридичні формули та конструкції взагалі не можливо.

Об'єктивно ці питання не можуть і не повинні вивчатися у рамках «Муніципального права України». Заповнити ці прогалини може саме курс «Муніципалістика». Запровадження цього курсу визначально, з перших кроків у вивченні муніципальної проблематики, сприяло б не тільки налагодженню таких традиційних міждисциплінарних зв'язків «по горизонталі» («Муніципалістика» → «Муніципальне право України» → «Муніципальне виборче право» тощо), а і, насамперед, системних навчально-освітніх блоків, зв'язаних між собою «по вертикалі» («Муніципалістика» → «Регіоналістика» → «Глобалістика»).

Так, говорячи про системні зв'язки, які могли б сформуватися між муніципалістикою та такими науковими напрямками як регіоналістика, державознавство, глобалістика, наприклад, зазначимо, що *регіоналістика* – це міждисциплінарна наука, яка вивчає об'єктивні процеси регіоналізації (географічної, історичної, політичної, економічної, культурної). Вона особливої уваги надає вивченню регіоналізації міжнародних відносин під впливом факторів глобалізації. Її засновником був американський економіст і географ Уолтер Айзард, який відзначав трансформацію регіональної економіки у регіоналістику за рахунок розширення базисних факторів, не тільки економічних, а і політичних, соціальних і екологічних. Регіоналістика відображає синтез підходів різних наук до регіональних досліджень. Вона визначально замислювалася як вчення, яке об'єднує такі напрями, як районістика (предметом якого, за задумом засновників, мала служити розробка загальних принципів і методів систематизації шляхом районування), регіоновідання (за задумом фундаторів мала вивчати специфіку розвитку цілісних регіонів у найрізноманітніших аспектах – від природних до етноконфесійних), а також низки інших напрямів у науках, які мають справи з районуванням та вивченням районів. Регіоналістика взаємодіє з географічними науками, геополітикою, глобалістикою, геоеконімою та іншими науковими дисциплінами. Вона необхідна для спеціалістів у галузі міжнародних відносин, державознавців, регіонознавців, країнознавців, політологів, істориків, географів та ін. [9; 10; 21; 22; 27].

Щодо такого напрямку наукових пошуків як *глобалістика*, то це нова міждисциплінарна форма знання у галузі міжнародних відносин та світової політики, яка прагне подолати кризу гуманітарних наук, як правило, розділених нездоланною спеціалізацією та трансформацією предметів дослідження під впливом процесів, які відбуваються у сучасному світі. Глобалістика виступає як аналітична дисципліна поки що з розмитими контурами свого предмета дослідження. Звідси багатоголосся дослідників, які віддають пріоритет у глобалістиці, відповідно, політиці, економіці, соціології або культурі. Глобалістика виявляє сутність, тенденції та причини процесів глобалізації, інших глобальних процесів і проблем,

пошук шляхів утвердження позитивних і подолання негативних для людини та біосфери наслідків цих процесів. Термін «глобалістика» також вживається для позначення сукупності наукових, філософських, культурологічних і прикладних досліджень різних аспектів глобалізації та глобальних проблем, включаючи отримані результати таких досліджень і практичну діяльність щодо їх реалізації в економічній, соціальній, політичній сферах. Глобалістика народжена інтеграційними процесами, характерними для сучасної науки та являє собою сферу дослідження і пізнання, де різні наукові дисципліни та філософія взаємодіють одне з одним, кожна з позиції свого предмета і метода [7; 8; 12; 13; 16; 17; 19; 29].

Варто звернути увагу й на галузевий аспект перспективи вивчення даного курсу серед таких інших, аналогічних за функціональним навантаженням курсів міждисциплінарного характеру, враховуючи, що на колосальний потенціал таких напрямів наукових пошуків, як «конституціоналістика» [20], «адміністративістика» [15; 25], «цивілістика» [26] тривалий час вказують вітчизняні вчені.

Важливість формування відповідного напрямку обумовлена й необхідністю системного підходу до вивчення проблем сучасного конституціоналізму, враховуючи його рівні та форми: муніципалізм як форма локального конституціоналізму [1–6; 14] → сучасний конституціоналізм в окремій державі [18; 23; 28] → глобальний конституціоналізм, що є наслідком міждержавної інтеграції [11, с. 178–246].

Основними тематичними блоками, які могли б вивчатися у рамках курсу «Муніципалістика» та відігравати роль загальноорієнтуючої, вступної й узагальненої інформації про місцеве самоврядування, могли б бути:

- муніципалістика у системі знань про місцеве самоврядування;
- муніципалізм як центральна проблема муніципальної науки в цілому;
- муніципальна філософія як комплекс знань про феномен самоврядування, самоорганізацію та самоорганізовані системи;
- муніципальна юриспруденція як комплекс правових знань про місцеве самоврядування;
- муніципальна політологія як комплекс знань про політичні моделі місцевого самоврядування та його місце у політичній системі суспільства;
- муніципальна економіка як комплекс знань про основи муніципального господарювання та роль місцевого самоврядування в умовах ринкової економіки;
- муніципальна соціологія як комплекс знань про соціологічні моделі місцевого самоврядування, його місце та значення у процесах суспільного та державного розвитку;
- муніципальна культурологія як комплекс знань про культуру місцевого самоврядування, його духовно-моральний та ідеологічний вплив на розвиток суспільства і держави;

– муніципальна психологія як комплекс знань про психологію людських відносин в середині територіальної громади та в умовах місцевого самоврядування;

– муніципальна інженерія як комплекс знань про муніципальні системи і моделі, їх особливості та можливі впливи на розвиток місцевого самоврядування з точки зору його організації, проведення виборів тощо;

– муніципальна конфліктологія як комплекс знань про конфлікти у системі місцевого самоврядування, причини їх виникнення, засоби та методи попередження і подолання тощо.

Метою вивчення курсу «Муніципалістика» є ознайомлення студентів у доступній для сприйняття та засвоєння формі з найважливішими муніципальними явищами і категоріями, надання загального уявлення про теоретичні та практичні проблеми формування місцевого самоврядування, ознайомлення студентів із роллю, значенням та функціями самоврядування в цілому та місцевого самоврядування зокрема у процесах формування громадянського суспільства, соціально-правової державності та ринкової економіки, висвітлення особливостей окремих сфер суспільного життя, розвиток яких напряму залежить від місцевого самоврядування, підвищення рівня їх муніципальних знань, муніципальної свідомості та муніципальної культури тощо.

Висновки. Ми переконані, що запровадження у навчальний процес сучасних освітніх технологій, у тому числі й у сфері муніципального права та процесу, створило б умови для формування спеціалістів абсолютно нової генерації. Адже важко розраховувати на швидкий розвиток місцевого самоврядування в Україні, не маючи професійно підготовлених спеціалістів у цій сфері. Стан місцевого самоврядування та досвід роботи спеціалістів з розвитку територіальних громад у країнах розвинутої локальної демократії дає нам відповідні орієнтири, вагомі результати та позитивні приклади.

Використані джерела:

1. Бабичев И. В. Основания российского муниципализма и его современное состояние / И. В. Бабичев // Местное право. – 2009. – № 5/6. – С. 9–26.
2. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4–5. – С. 38–47.
3. Батанов А. В. Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма / А. В. Батанов // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 4–12.
4. Батанов О. В. Муніципалізм як концептуальна та інституційна основа сучасного конституціоналізму в Україні / О. В. Батанов // Запорізькі правові читання : матеріали Щорічної міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 14–15 травня 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. С. М. Тимченка і Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – Т. 1. – С. 58–60.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада у контексті класичного світового муніципалізму: критичний аналіз сучасних теорій / О. В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3. – С. 39–51.

6. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні: гуманістичні засади становлення та розвитку / О. В. Батанов // *Правова держава* : зб. наук. праць. – Вип. 21. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – С. 165–174.
7. Бебик В. М. Сучасна глобалістика : провідні концепції і модерна практика : навч. посіб. / В. М. Бебик, С. О. Шергін, Л. О. Дегтерьова. – К. : Університет «Україна», 2006. – 208с.
8. Василенко И. А. Политическая глобалістика : учеб. пос. / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2003. – 359 с.
9. Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні: спроба концептуального аналізу : монографія / Я. В. Верменич. – К. : Інститут історії України НАНУ, 2001. – 231 с.
10. Верменич Я. В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні : монографія / Я. В. Верменич. – К. : Інститут історії України НАНУ, 2003. – 516 с.
11. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції : теоретико-методологічні аспекти : [монографія] / Ю. О. Волошин ; [за ред. М. О. Баймуратова]. – К. : Логос, 2010. – 428 с.
12. Глобалістика : Междунар. междисциплинарный энцикл. словарь / И. И. Мазур (гл. ред. и сост.), А. Н. Чумаков (гл. ред. и сост.). – М. ; СПб. ; Нью-Йорк : Издательский центр «Елима»; Издательский дом «Питер», 2006. – 1159 с.
13. Дергачев В. А. Глобалістика : учеб. пос. / В. А. Дергачев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 303 с.
14. Кампо В. М. Український муніципалізм: історія і сучасність / В. М. Кампо // *Хроніка–2000. Український культурологічний альманах*. – 1998. – Вип. 27–28. – С. 492–504.
15. Ківалов С. В. Адміністративістика як об'єкт наукових пошуків: запрошення до обговорення / С. В. Ківалов // *Часопис адміністративістики*. – 2007. – № 1. – С. 4–7.
16. Костин А. И. Экополитология и глобалістика : учеб. пос. / А. И. Костин. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 416 с.
17. Кочетов Э. Г. Глобалістика : Теория, методология, практика : учебник для вузов / Э. Г. Кочетов. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – 647 с.
18. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
19. Лукашевич В. М. Глобалістика : учеб. пос. / В. М. Лукашевич. – 3-е изд., перераб. и доп. – Л. : Новий Світ-2000, 2006. – 540 с.
20. Орзіх М. П. Конституціоналістика у складі юридичних терміно-понять / М. П. Орзіх // *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. – 2002. –Т. 8. – 2009. – С. 118–124.
21. Плешакова М. В. Регіоналістика : учеб. пос. / М. В. Плешакова, Д. С. Дробышев ; ВолГТУ. – Волгоград : 2005. – 182 с.
22. Ринки і регіоналістика : навч. посіб. для студ. екон. та екон.-геогр. фахів вищ. навч. закл. / С. П. Сонько [и др.]. – К. : Ніка-Центр : Ельга, 2002. – 380 с.
23. Словська І. Є. Український конституціоналізм : етапи становлення і розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. Є. Словська ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 20 с.
24. Соловьев С. Г. Система фундаментальных понятий муниципального права : дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; государственное управление ; административное право ; муниципальное право»/ С. Г. Соловьев. – Екатеринбург, 1998. – 212 с.

25. Сравнительная административистика : Рабочая учеб. программа и метод. рекомендации / Сост. М. Р. Аракелян, О. И. Зорина ; ОНЮА. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 28 с.
26. Харитонов Є. О. Цивілістика: поняття, підготовка та структура / Є. О. Харитонов // Часопис цивілістики. – 2006. – Вип. 1. – С. 10–15.
27. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.
28. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
29. Шепелев М. А. Глобалістика : учеб. пос. / М. А. Шепелев. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – Ч. 1. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – 144 с., Ч. 2. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – 122 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.32

Губань Р. В.,

к. ю.н., доцент кафедри муніципального права
Академії муніципального управління

РОЗВИТОК ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ РОБОТИ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ В УКРАЇНІ У 1998-1999 РОКАХ

Анотація. У статті проводиться аналіз проектів законів України, щодо захисту суспільної моралі, які були зареєстровані у Верховній Раді України в 1998-1999 роках.

Аннотация. В статье проводится анализ проектов законов Украины, относительно защиты общественной морали, которые были зарегистрированы в Верховном Совете Украины в 1998-1999 годах.

Annotation. The analysis of projects of laws of Ukraine is conducted in the article, in relation to defence of public moral, which were incorporated in Supreme Soviet of Ukraine in 1998-1999.

Постановка проблеми. Незважаючи на те що проблема правового регулювання захисту суспільної моралі, як свідчать нещодавні опитування, є вельми актуальною темою, однак, незважаючи ні на теоретичне значення ні на практичне, це питання правового регулювання захисту суспільної моралі залишається малодослідженим. Невиправдано мало уваги в українській юридичній науці приділяється питанню історії правового регулювання захисту суспільної моралі в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Однак потрібно зауважити, що в Україні все-таки є науковці, які приділяли правовому регулюванню суспільної моралі увагу. Це насамперед В. В. Вітвицька, В.В.Костицький, Л. С. Кучанська, А. В. Ландіна, Л. І. Миськів, В.О.Морозова. Особливо хотілося б відзначити роль в розгляді цієї проблеми львівського науковця Д. Гудими, який розглядав охорону моралі як правову підставу для обмеження прав людини.

Все ж питання розвитку законопроектної роботи з питань захисту суспільної моралі в Україні так і не стали предметом досліджень українських вчених. З огляду на це, метою даної статті й є аналіз законопроектної роботи з питань захисту суспільної моралі в Україні для заповнення цієї прогалини.

Викладення основного матеріалу. Як свідчить інформація на сайті Верховної Ради України, законопроектна робота щодо захисту суспільної моралі розпочалася ще у 1998 році. 3 червня 1998 року народним депутатом України В. В. Костицьким був зареєстрований законопроект № 1122 «Про захист громадської моралі та психіки людей від негативного впливу теле-, кіно-, відеопродукції» [2].

Важливим елементом зазначеного вище законопроекту було те, що в ньому передбачалося створення інституційного механізму захисту суспільної моралі. Так, відповідно до ст. 2 цього законопроекту передбачалося створення Ради з питань захисту громадської моралі при Президентові України, а також зазначалося що в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі для розгляду звернень громадян і громадських організацій створюються Ради з питань захисту громадської моралі з числа відомих громадських діячів, вчених, діячів культури в складі 9-15 членів з врахуванням пропорційності представництва республіканських (Автономної Республіки Крим), обласних, міських (міст Києва і Севастополя) органів політичних партій і громадських організацій з Всеукраїнським статусом. Ці ради мали обиратися на сесіях відповідних рад шляхом таємного голосування.

Відповідно до ст. 4 згаданого законопроекту ради мали розглядати питання про наявність небезпеки для громадської моралі у кінофільмах, що демонструються у загальнодоступних кінотеатрах, а також у передачах по загальнодоступних і загальнонаціональних каналах телебачення за заявами громадян, органів політичних партій та громадських організацій або народних депутатів України. В ст. 5 передбачалося, що Рада мала приймати одне з таких рішень:

- Про заборону показу в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві, Севастополі певної телепродукції по загальнодоступних і загальнонаціональних каналах, демонстрації кіно-, відеофільмів, якщо вони містять насильство, жахи та порнографію.

- Про наявність насильства, жахів та порнографії у телепередачі, що пройшла по загальнодоступних і загальнонаціональних каналах та показаному в загальнодоступному кінотеатрі фільмі.

- Про відсутність насильства, жахів та порнографії у демонстрованих телепередачах по загальнонаціональних та загальнодоступних каналах, а також в продемонстрованих кінофільмах та відмову у задоволенні заяви.

Щоправда, передбачалась можливість оскарження Рішення Ради у судовому порядку. Потрібно відзначити, що норми даного законопроекту не носили декларативного характеру. Так, статті 9 та 10 згаданого вище законопроекту передбачали відповідальність за порушення даного закону. Посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності, які дозволили демонстрування по загальнонаціональних та загальнодоступних каналах телебачення, а також демонстрування кіно-, відеопродукції у загальнодоступних кінотеатрах, мали притягатися до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі однієї тисячі мінімальних неоподатковуваних мінімумів заробітної плати. А за повторне правопорушення на винну особу мав накладатися адміністративний штраф у розмірі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів заробітної плати.

На цьому законопроектна робота щодо захисту суспільної моралі не зупинилася. Вже 10 листопада 1998 року народний депутат України

В.В.Медведчук запропонував проект Закону України № 1122-1 «Про недопущення розповсюдження кіно- і відеопродукції, що демонструє порнографію, жахи, чи пропагує культ насильства і жорстокості» [3]. Потрібно зазначити, що це був не об'ємний законопроект. Він складався всього лише з 11 статей (3 розділи). Перший розділ - загальні положення, у яких визначалися терміни (ст.1), суб'єкти (ст.2), принципи запобігання розповсюдженню кіно- і відеопродукції з елементами порнографії, жахів, пропаганди насильства і жорстокості (ст.4), контрольні органи (ст.3). Органами уповноваженими давати оцінку кіно- і відеопродукції щодо наявності в ній порнографії, жахів, пропаганди насильства і жорстокості мали бути Головна художньо-експертна комісія при Міністерстві культури і мистецтв України, Художньо-експертна комісія при Міністерстві культури і мистецтв Автономної Республіки Крим, художньо-експертні комісії при управліннях культури обласних (міських у містах Києві та Севастополі) державних адміністрацій і художньо-експертні комісії при відділах культури районних державних адміністрацій.

Принциповим моментом законопроекту було те, що застосування закону мало будуватися на заявочному принципі. Тобто, суб'єкт, що здійснював телевізійне мовлення, або показ кіно-, відеофільмів сам зобов'язаний був контролювати їх відповідність вимогам закону. У разі виникнення сумнівів щодо наявності у розповсюдженій кіно- і відеопродукції порнографії, жахів, пропаганди насильства і жорстокості, суб'єкт повинен був звернутися до відповідної комісії за експертним висновком. Отримання до початку розповсюдження такої продукції висновку художньо-експертної комісії відповідного рівня про відсутність у розповсюдженій кіно-, відеопродукції порнографії, жахів, пропаганди насильства і жорстокості мало звільняти цього суб'єкта від відповідальності.

В розділі 2 - організація діяльності художньо-експертних комісій визначався їх склад (ст.5), регулювалося забезпечення діяльності художньо-експертних комісій (ст.6), порядок розгляд заяв і прийняття експертних висновків (ст.7)

У ст. 8 було врегульовано оскарження і перегляд висновків художньо-експертної комісії, в ст. 10 визначалася плата за проведення експертизи (вона залежала від того хто проводив таку експертизу. Якщо це була Головна художньо-експертна комісія, то заявник мав сплачувати 100 мінімальних розмірів заробітних плат, на регіональному рівні плата складала 30 мінімальних розмірів заробітних плат, а на районному -10). Дивно, але в законопроекті, компетенція художньо-експертних комісій (ст.9) визначалася після ст. 8, у якій регулювався порядок оскарження і перегляд висновків художньо-експертної комісії.

В 3-ому розділі - відповідальність за розповсюдження кіно-, відеопродукції, що демонструє порнографію, жахи чи пропагує культ насильства і жорстокості містилася лише одна стаття (ст.11), у якій містилася лише відсилочна норма, відповідно до якої, за розповсюдження

кіно- і відеопродукції, що демонструє порнографію, жахи чи пропагує культ насильства і жорстокості мала наступати кримінальна відповідальність на підставі статей 211 і 211-1 Кримінального Кодексу України.

Потрібно зазначити, що 11 листопада 1999 року народний депутат України І. С. Чиж також зареєстрував проект Закону України «Про захист суспільної моралі від продукції, що пропагує насильство, жорстокість, порнографію чи підбурює до вчинення терористичних злочинів» №1122-д. Однак з огляду на те, що він був 19 жовтня 2001 р. ним же замінений новим законопроектом №1122/П під назвою «Про захист суспільної моралі» [6], ми не будемо в даній статті аналізувати цей законопроект.

14 грудня 1999 року у Верховній Раді України розглядався доопрацьований проект Закону України «Про захист суспільної моралі» з урахуванням проектів народних депутатів Костицького та Медведчука. Доповідав з цього питання голова Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації Іван Чиж. У своїй промові він зазначив, що проект закону вже перезрів. І зазначив, що поштовхом до його розробки були численні колективні звернення обласних, районних, міських рад, трудових колективів, громадських організацій, закладів освіти, культури, охорони здоров'я, науки, окремих громадян. Також він звернув увагу, що необхідність прийняття такого закону була викликана також зусиллям кіно-, відео та аудіопродукції, друкованих засобів масової інформації, що пропагують порнографію, насильство та жорстокість, і безконтрольним її розповсюдженням серед населення, особливо серед неповнолітніх. Він також повідомив, що неконтрольоване поширення такої продукції на внутрішньому ринку України, її доступність негативно впливають на стан фізичного та духовного розвитку молодого покоління, розбещують свідомість неповнолітніх, призводять до ускладнення криміногенної ситуації в державі. Звернув увагу, що майже в кожній третій області держави збільшилось число злочинів, скоєних на ґрунті сексуальної розпусти та розбещеності, зокрема зґвалтувань. Також він зазначив, що над згаданим проектом працювала велика група фахівців - науковців, психологів, людей, що працюють безпосередньо з "важкими" підлітками, працівників Генеральної прокуратури України і так далі. Крім того, він підкреслив, що на на цей законопроект був позитивний висновок науково-експертного управління Верховної Ради України, а також позитивний у цілому висновок Інституту психології. З огляду на це він просив підтримати законопроект.

Також він відзначив, що проект Закону України «Про захист суспільної моралі» враховував законопроекти з цієї проблеми народних депутатів України Медведчука і Костицького. Підкреслював, що Європейський суд неодноразово розглядаючи скарги, пов'язані з проблемою введення обмежень на радіо- і телепередачі, у яких містяться елементи насильства, жорстокості та порнографії, наголошував на

необхідності введення обмежень на подібну продукцію і в національних законодавствах європейських країн.

Крім того, він посилався і на норми міжнародного права. Так, він посилався на ч. ст. 10 Європейської конвенції з прав людини, ст. 29 Загальної Декларації прав людини, ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Він акцентував увагу і на тому, що проект закону передбачає порядок, а також простий та дійовий механізм державного регулювання та контролю у сфері обігу продукції, послуг і видовищних заходів суспільного характеру чи таких, що містять елементи насильства і жорстокості, і зобов'язує суб'єкта, який здійснює цю діяльність, самому звертатися до спеціальної експертної комісії з метою отримання експертного висновку щодо кіно-, відео- та друкованої продукції.

А якщо ж суб'єкт не провів експертизу продукції, яку він демонстрував, у тому числі видовищних заходів сексуального характеру, і були виявлені елементи порнографії, жорстокості та насильства, то суб'єкт мав нести відповідальність, передбачену статтями 211 та 211-1 Кримінального кодексу України. Якщо ж до такої демонстрації він отримав висновок про відсутність у ній елементів порнографії, жахів, пропаганди насильства і жорстокості, то кримінальній відповідальності він у будь-якому разі не підлягав, оскільки в його діях немає елемента складу злочину - вини.

Особливий акцент у своїй доповіді він зробив на тому, що Вища рада та експертні комісії діють на засадах самофінансування - за рахунок коштів, отриманих від ліцензійної діяльності та штрафних санкцій за порушення законодавства про захист суспільної моралі. Тому створення такої системи не потребує залучення коштів із бюджету.

Він також звернув увагу, що згаданий проект дуже складний, тому автори над ним працювали більш як півроку, оскільки в ньому вперше виписували деякі дефініції. Також він зазначив, що участь в роботі над законопроектом брали і представники Комітету з питань культури і взагалі представники практично всіх комітетів Верховної Ради, фракцій і груп.

Після обговорення законопроекту він був поставлений на голосування. Але "за" проголосувало лише 103 народних депутата. За пропозицію відправити проект на доопрацювання для розгляду його в повторному першому читанні проголосувало спочатку 174 народних депутати, а потім 179. У зв'язку з цим було прийняте рішення переголосувати його 15 грудня [4]. Що і було зроблено.

Однак і 15 грудня пропозицію головування прийняти законопроект у першому читанні підтримало лише 103 народних депутати [5]. Після голосування відбулося обговорення згаданого вище законопроекту. Де висловлювались критичні зауваження на його адресу. Так, приміром, член Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації В.І. Понеділко категорично виступав проти ст. 24 законопроекту, в якій, з

його точки зору, були написані просто кумедні речі. Власник магазину, в якому продавалися предмети еротичного характеру (гумові фалоси, вібратори тощо) повинен був символами або в інший спосіб зобразити функціональне призначення цих речей. І попросив авторів законопроекту, щоб вони зобразили функціональне призначення вібратора на трибуні. І лише після цього пообіцяв проголосувати за проект у першому, другому і третьому читаннях одразу [5].

Після обговорення законопроекту головуєчий знову поставив на голосування питання про відправлення законопроекту на повторне перше читання. Лише з четвертої спроби "за" проголосувало 234 народних обранці (1-ша спроба – 185 «за», 2-га – 182, 3-тя – 215) [5].

Таким чином, 15 грудня 1999 року Верховною Радою України була прийнята Постанова «Про проект Закону України про захист суспільної моралі», відповідно до якої Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації доручалося доопрацювати проект Закону України «Про захист суспільної моралі» з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених народними депутатами України, та внести його на розгляд Верховної Ради України на повторне перше читання [1].

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що в 1998-1999 роках питання захисту суспільної моралі нарешті стають предметом розгляду народних депутатів України. Про що свідчать законопроекти подані В.В.Костицьким, В.В.Медведчуком, І. С. Чижем. Однак з огляду на складність правового регулювання суспільної моралі в зазначений період на законодавчому рівні це питання так і не було врегульовано.

Використані джерела:

1. Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України про захист суспільної моралі». - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Проект Закону України «Про захист громадської моралі та психіки людей від негативного впливу теле-, кіно-, відеопродукції».- Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4019
3. Проект Закону України «Про недопущення розповсюдження кіно- і відео-продукції, що демонструє порнографію, жахи, чи пропагує культ насильства і жорстокості».- Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4913
4. Стенограма засідання Верховної Ради України від 14 грудня 1999 року. - Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL34/141299_45.htm
5. Стенограма засідання Верховної Ради України від 15 грудня 1999 року. - Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL34/151299_46.htm
6. Проект Закону України «Про захист суспільної моралі». – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=7085

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ МЕТОД У НАУКОВОМУ ІНСТРУМЕНТАРІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Анотація. У статті розглядаються основні методологічні проблеми дослідження функціональних аспектів сучасної державності. Висвітлюються сучасні концепції щодо розуміння поняття та сутності функцій держави. Показане значення функціонального методу у процесі пізнання соціального призначення сучасної держави.

Аннотация. В статье рассматриваются основные методологические проблемы исследования функциональных аспектов современной государственности. Освещаются современные концепции в понимании сущности функций государства. Показано значение функционального метода в процессе познания социального предназначения современного государства.

Annotation. The article examines the main methodological problems of studies of the functional aspects of modern statehood. Highlights the modern concepts in understanding the functions of the state. The importance of the functional method in the learning process of social destiny of the modern state.

Постановка проблеми. Перетворення, які відбуваються останнім часом у нашому суспільстві, відображаються не тільки на економічній, політичній і соціальній сферах його життєдіяльності, але і на стані сучасної науки. Піддаються переосмисленню більшість понять і категорій, їх зміст. Найбільш динамічно цей процес відбувається у правознавстві, методологічну основу якого утворює теорія права і держави. У рамках цієї науки здійснюється розробка наукових концепцій і понять, які отримують свій подальший розвиток у галузевих юридичних науках. Значна частина таких категорій як «державна», «право», «форми», «методи», «суспільство» набули нового теоретичного звучання і змісту. Дані зміни, безумовно, торкнулись і такого поняття як «функція держави».

Держава, як організація управління, діє у різних сферах суспільного життя. На різних етапах історичного розвитку державності відповідно до об'єктивно виникаючих потреб, що формуються у якості завдань, виділяються стійкі, життєво важливі й тому основні напрями та види державної діяльності, які традиційно називаються функціями держави.

Конкретно-історичний характер соціального розвитку детермінує систему функцій держави, пріоритети в ній, а також зміни й новації як системи в цілому, так і окремих її елементів.

Ступінь наукової розробки теми. Питання про функції держави на будь-якому етапі розвитку є одним із важливіших у загальній теорії держави. Сьогодні не викликає сумнівів те, що сутність держави проявляється через функції, які вона здійснює. Адже пізнання феномену

державності об'єктивно передбачає вивчення не тільки статичних аспектів існування держави, але і її динаміки, тобто того, як цей соціальний інститут живе, діє, змінюється, розвивається, як виконує своє соціальне призначення. Теорія держави і права для описання, пояснення та прогнозування діяльній сторони держави використовує поняття функції держави – характеристики саме того, що і як держава «робить».

Мета статті. Метою статті є аналіз функціонального методу у науковому інструментарії дослідження сучасної державності.

Викладення основного матеріалу. Еволюція розуміння феномена «функція держави» напряду пов'язана з історією становлення та розвитку функціонального підходу у суспільствознавстві. Сутність такого підходу полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, які підлягають дослідженню, та визначенні їх місця та значення у деякому зв'язку, якісна визначеність якого робить необхідним його системний розгляд. Даний підхід є одним з основних методологічних прийомів практично у всіх соціальних науках та, відповідно, займає важливе місце у право- і державознавстві [4; 7; 8; 9; 11; 14; 16].

Різні прояви функціонального підходу можна спостерігати майже у всіх соціальних концепціях, де суспільство розглядається у якості певної системи. В юридичній науці такий підхід нерозривно пов'язаний з системним розумінням таких феноменів, як «право» та «держава».

Безумовно, кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, з допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та дає пропозиції для практики. Методологія відноситься до галузі найбільш актуальних та складних проблем юридичної науки. Їх вирішення має вихід на різні сторони правових досліджень, правотворчості та правореалізації, навчального процесу в юридичних навчальних закладах тощо. Від рівня ефективності рішення вказаної проблеми безпосередньо залежить продуктивність наукової та практично-прикладної праці. Методологічна культура юристів віддзеркалюється на всіх сторонах їх діяльності, в тому числі світоглядній зрілості, соціологічній грамотності, ідейній впевненості, правовій інформованості та професійній майстерності [17, с. 47–48].

За всієї першочерговості методології та окремих методів, природа, класифікація, а також місце у системі методів юридичної науки функціонального методу дослідженні все ще недостатньо. Причому болюче зазначена прогалина спостерігається не лише в галузевих юридичних науках, а й у теорії держави і права. Думається, що успішне вирішення наукою теорії держави центрального завдання – вивчення феномену держави та її функцій, знаходиться в безпосередній залежності від загального стану методології.

Наука теорії держави використовує притаманні державознавству наукові методи досліджень – власне дослідницькі та інструментальні. Критерієм диференціації між ними є неспівпадіння цілей та сфер дослідження. Так, дослідницькі методи спрямовані на аналіз та

діагностику системи, що досліджується, тоді як інструментальні – на проектування нових систем, нових підходів. Використовуються загальнонаукові (діалектичний, синергетичний, системного аналізу, соціологічний) та спеціальні (порівняльного правознавства, нормативно-логічний, структурно-функціональний, історико-юридичний, методи переходу від загального до особливого, від абстрактного до конкретного тощо). Також, діяльність у сфері державної влади і управління має свої особливості, які полягають головним чином у концентрації уваги на вирішенні питань суспільного значення. Відповідно, методологія вирішення проблем, пов'язаних з цим, не може не включати у себе, поряд з критеріями ефективності, також критерії публічності та соціальної консолідації. Відповідно до цих вимог, суб'єкт, який діє у режимі публічної влади, при прийнятті рішення має обирати суспільно визнані варіанти ефективного рішення.

Отже, визначаючи методологічні підходи до дослідження проблем сучасної державності, ми виходимо з того, що фундаментом юридичної науки має стати методологія, яка відповідає сучасним вимогам, що сучасна методологія виходить з визнання неможливості тлумачення правової та політичної реальності у рамках будь-якого одного методу, вона виражає потреби у багатоманітності методів, точок зору, позицій, виступає як їх поєднання, взаємодоповнення. Сьогодні теорія держави і права виходить з визнання необхідності використання усіх сучасних, а також вироблених раніше методик пізнання.

Водночас, вагоме місце в системі методів теорії держави займає саме метод функціонального аналізу. Адже ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність політичної системи будь-якого суспільства, є влада, діяльність щодо її здійснення, функції. Саме влада та відносини, пов'язані з нею, характеризують політичні функції різних соціальних інститутів, є системоутворюючими чинниками, які формують політичну систему суспільства. Фактично політичну систему і утворюють різні організації, інститути, установи боротьби за владу, за її утримання, використання, організацію та функціонування. А те, як ця влада здобувається, як легально функціонує у самому загальному смислі й становить зміст політичної системи, а звідси детермінує систему функцій держави.

Актуальність діяльнісного та функціонального методу наукових досліджень державно-правових явищ та процесів, які відбуваються в Україні, сучасної державності в цілому, зумовлена рядом факторів і, насамперед, внутрішніми факторами, тобто суттю і змістом цих явищ. Насамперед, це обумовлено такими чинниками, по-перше, новим типом української держави, яку проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Природно, що розкрити роль і значення цієї держави можна лише, або насамперед, через її діяльність і, зокрема, через функції. До того ж соціальна роль і значення держави тривалий час принижувались, спотворювались або замовчувались.

По-друге, новою системою органів державної влади, які, на відміну від колишніх, традиційних, є одноособовими (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо), або являються собою лише вищі або центральні органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України). Лише системно-структурний аналіз цих явищ, який би здійснювався поза діяльнісного підходу, є малоефективним. Дослідження цих органів державної влади об'єктивно можливе лише через функції.

По-третє, істотно змінився зміст діяльності держави та ряду органів державної влади, які раніше були в переважній більшості символічними (наприклад, парламент). З'ясувати їх нинішню роль, звичайно, можливо насамперед через функції як об'єктивні явища.

Функціональний аналіз діяльності держави (її динамічна спрямованість) сприятиме проникненню у політико-правову природу цього суб'єкту політичної системи суспільства, розкриватиме обсяг, характер і зміст його діяльності. Тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього політико-правового феномену. Без функціонального аналізу неможливе вивчення будь-якого елемента політичної системи суспільства: держави, органів державної влади, політичних партій. Лише визначивши функції держави можна уявити, яку роль відіграють вони серед інших суб'єктів політичної системи, в суспільстві взагалі та яке їх соціальне призначення.

Розробка проблем функцій держави зумовлена також і тим, що функції визначають організаційну побудову механізму держави. Структура будь-якої системи визначається її функціями. Безвідносно до аналізу функцій неможливо будь-що сказати про діяльність і ефективність структури об'єкта. Зміна функцій неминує веде до зміни структури. Це дозволяє деяким авторам зробити категоричний (але далеко не безспірний) висновок про те, що функціональний метод пізнання (від аналізу поведінки системи до розкриття її структури) є вихідним, первинним порівняно з структурним методом (від аналізу структури до виявлення поведінки) [6, с. 4].

У філософській літературі визначається, що частини об'єкту «визначаються не зі сторони (чи не тільки зі сторони) їх субстанціональних, субстратних властивостей, а з точки зору їх місця в межах досліджуваного цілого, тобто за функціями, які вони виконують» [1, с. 39]. Таким чином, вихідною категорією, що визначає місце компонентів у системі є функція. Функціональне дослідження – це найбільш вдалий шлях розкриття змісту та сутності діяльності держави. Адже, застосовуючи функціональний принцип, ми розглядаємо ціле, як результат взаємодії системи з середовищем, як властивість відношення між системою і середовищем. Дане зауваження дозволить зрозуміти сутність функціонального підходу у методологічному, філософському плані.

Але функціональний метод стає ефективним інструментарієм наукового дослідження тільки тоді, коли правильно визначене його місце в

системі інших наукових методів. На думку В. М. Корельського, значення функціонального підходу у дослідженні державно-правових явищ полягає у тому, що він, «по-перше, глибше засвоїти поняття держави, побачити її історичне призначення та роль у житті суспільства; по-друге, дає можливість науково окреслити зміст діяльності держави, її механізм у конкретних історичних умовах; по-третє, слугує цілям вдосконалення організаційної структури держави для якісного здійснення державного управління» [18, с. 142–143].

Як відзначає інший російський вчений-теоретик права Л. А. Морозова «функціональна характеристика дозволяє вивчити державу конкретного типу, виду, форми, а також державність конкретного народу. Саме аналіз розвитку, змін функцій держави дозволяє простежити, як змінювалася державна організація суспільства за порівняно тривалий історичний період» [10].

Аналогічні думки висловлює й А. Б. Венгеров, який відмічає, що «функціональний підхід дозволяє більш глибоко вивчити тривалий історичний процес виникнення, розвитку, зміни, руйнації, появи держав різних типів, видів, форм у різних народів, тобто процес формування та еволюції державності. Поняття державності як раз і характеризує наявність державної організації суспільства, різні етапи, які це суспільство проходить у своєму історичному бутті, та найголовніше – різні функції, які держава виконує. Іншими словами, тільки взяті у сукупності статичні та динамічні характеристики дозволяють глибше пізнати природу такого складного соціального інституту як держава» [2, с. 142].

Варто усвідомлювати, що функціональний аналіз є можливим тільки у динамічних системах, тобто тих системах які здатні змінюватися. Такими, власне, й є держава і право. Механізм першої, як свідчить історія, змінюється більш ніж регулярно. А норми другого також постійно змінюються та вдосконалюються. Але, підкреслюючи значення функціонального методу в теорії держави і права, доводиться, однак, констатувати його відносно обмежені можливості. Коли мова йде про систему, внутрішня ієрархія якої більш чи менш зрозуміла, функціональне описання може виявитися досить ефективним засобом аналізу. При аналізі системи із достатньо складними рівнями зв'язків, функціональний метод не може дати відповідей на усі питання, які виникають у процесі системного аналізу. Тому іноді виникає потреба у структурному аналізі.

Необхідність структурного аналізу впливає з специфіки системного та функціонального методів, схожих тим, що за допомогою кожного з них так чи інакше з'ясовується та аналізуються структурні елементи системи. Цим, можна пояснити те, що у літературі нерідко зустрічаються найменування розглядуваних методів як системно-структурного та структурно-функціонального.

Для вивчення статичного стану державно-правових явищ метод структурного аналізу, безумовно, є необхідним, оскільки за його допомогою визначаються складові частини даної системи. Тому, важко

погодитися з думкою, що функціональний метод завжди є вихідним, первинним у порівнянні з структурним [6, с. 4]. Переважне значення того чи іншого метода завжди залежить від завдань та об'єкта дослідження. Зокрема, коли за мету обирається тільки структура системи, функціональний метод не може мати пріоритету перед структурним. Однак, пізнавши структуру держави у цілому або структуру окремих її елементів, неможливо пізнати у той же час її динамічні властивості, (головну соціальну цінність держави, важливішу сторону її соціального призначення). І в цьому випадку застосування методу структурного аналізу недостатньо, більш ефективним є функціональний метод, за допомогою якого вивчаються взаємозалежність елементів, їх взаємодія та взаємовплив [13, с. 37].

Особливий вплив на виникнення та еволюцію функціонального методу пізнання у політико-правових теоріях зробив науковий підхід, у відповідності з яким держава розглядалася за аналогією з живим організмом. У відповідності з таким сприйняттям соціальних явищ у системі суспільства та, відповідно, у його політичній організації – державі вишукувалися певні схожі риси з біологічними органами. При цьому, наприклад, функції держави, так саме як і функції органічної системи, у процесі своєї реалізації переслідували у достатній ступені схожі цілі – самозбереження, поступальний розвиток, вирішення спірних та подолання кризових ситуацій тощо [19, с. 80].

Таким чином, функціональний підхід не просто передбачає розгляд держави як деякої статичної системи, а висуває вимогу її дослідження у процесі різного роду цілеспрямованої діяльності, через яку виражається сутність самої держави як єдиного організму. При цьому дослідженню підлягає як діяльність окремих елементів, які складають державне ціле (армія, суди, органи управління тощо), так і цілеспрямована діяльність всієї соціально-політичної системи, яка зводиться до вирішення важливіших завдань та досягнення глобальних цілей, які стоять у даний історичний період перед суспільством у цілому.

Слід відзначити, що у вітчизняних та зарубіжних наукових джерелах зустрічаються різні варіанти визначення та характеристики поняття функцій держави. Поняття «функція соціальних систем», не зважаючи на досить широке висвітлення в спеціальній літературі, немає загально визнаного тлумачення. У визначенні функцій соціальних систем в теперішній час домінують головним чином дві полярні позиції. У відповідності з першою поняття функції держави пов'язується у більшій чи меншій мірі з поняттям його діяльності [12]. Причому у більшості випадків в якості суттєвої ознаки функції приймається те, що це певна частина (вид) діяльності. Однак існує інша точка зору: функція в сутності своєї є лише «потенційна можливість чи необхідність діяти певним чином в певних умовах» [12, с. 73], «реально функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої

діяльності» [3, с. 110], є не частиною діяльності, тобто матеріальним процесом, а лише напрямками цієї діяльності.

З позицій іншого підходу, функція держави визначається головним чином через його соціальне призначення, яке полягає у вирішенні певних завдань та досягненні цілей [5; 15]. Обумовлений даний концептуальний підхід тим, що протягом усієї історії розвитку держави різні її функції виникали як певна реакція суспільства на будь-які потреби, як спосіб, метод їх задоволення. Тому вже у самому виникненні закладене конкретне завдання або група завдань. Але функції держави не є тільки лише ідеальними або навіть практичними завданнями та цілями. Тому, варто погодитись з тією точкою зору, згідно з якою функція (у її соціальному розумінні) певним чином пов'язана із здійсненням діяльності (з функціонуванням). У іншому випадку відбувається ототожнення функції з цільовими установками, завданнями [19, с. 82]. Виходячи з цього у теоретичному державознавстві робилися спроби включення у поняття функції держави фактичної, реально здійснюваної державної діяльності.

Поняття функцій держави широко стало використовуватися саме на попередньому (радянському) етапі розвитку вітчизняної теорії держави і права. У межах марксистсько-ленінського підходу відносно держави виділялися, насамперед, класова сутність держави, загальносоціальне та класове призначення держави, стверджувалося, що оскільки, і напрям, і предмет, і зміст діяльності держави, і система структурних утворень, що забезпечує їх, змінюються у залежності від зміни класової сутності і форми держави, оскільки для визначення цієї залежності найбільш оптимальним є поняття саме функції.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної теорії держави і права також зберігається функціональний підхід до діяльній сторони держави, але з одним істотним уточненням: розширюється та поглиблюється розуміння соціального призначення держави, спростовується раніше проголошений жорсткий зв'язок між змінами класових характеристик держави та, відповідно, її функцій. Цей зв'язок, як показує історичний досвід, виявився більш багатоаспектним, на функції справляють детермінуючий вплив не стільки класові характеристики держави, скільки нові умови та проблеми сучасної життєдіяльності суспільства, існування цивілізації (екологія, ядерне роззброєння, демографічні, сировинні та інші глобальні проблеми). Тобто, і в функціональній характеристиці держави вітчизняна теорія також відходить від попередньої методологічної вульгаризації та догматизації, враховує нові проблеми, але разом з тим зберігає й те позитивне, що було напрацьоване у цій області на попередньому етапі. Цінним виявилось насамперед саме розуміння функції держави, її зміст та значення як однієї з найважливіших характеристик діяльній сторони держави.

Висновки. Отже, функціональний метод наукових досліджень в юриспруденції є видом наукових досліджень державно-правових явищ та процесів шляхом аналізу і узагальнення їх функцій. Це спосіб, прийом

наукових досліджень, зумовлений об'єктом дослідження. За своєю суттю функціональний метод є науковим методом, тобто науковим дослідженням, способом, формою наукового пізнання, видом наукових досліджень діяльнісних аспектів державно-правових феноменів в юридичній науці і науці в цілому. За своїм змістом функціональний метод є науковим дослідженням функцій державно-правових феноменів або через функції державно-правових явищ, тобто держави і права в цілому, та їх окремих інститутів з метою з'ясування ролі, значення, статусу тощо. За своєю формою функціональний метод є певним видом досліджень, аналізу.

Безумовно, окрім функціонального методу теорія держави використовує також і інші методи дослідження. Усе це підтверджує, що сучасні процеси державотворення і правотворення, функціонування держави та суспільства, становлення відкритого громадянського суспільства та демократичного конституціоналізму не можуть і не повинні досліджуватися та вирішуватися на основі лише формально-юридичних методів. Сучасні дослідження вимагають привнесення в них соціально-філософської складової. Йдеться не просто про необхідність узагальнення досвіду окремих дослідників-правників, а про пізнання загальної, формально-логічної та функціональної природи права і держави як реальних соціально-політичних явищ.

Використані джерела:

1. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 269 с.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / Венгеров А. Б. – [3-е изд.]. – М. : Юриспруденция, 1999. – 528 с.
3. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В. Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 278 с.
4. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 190 с.
5. Каск Л. И. К вопросу о функциях государства / Л. И. Каск // Вопросы современного развития советской юридической науки : тезисы докладов Научной конф., посвященной 50-летию советского государства и права (г. Ленинград, 5–7 июня 1968 г.) / отв. ред.: Н. С. Алексеев, С. А. Домахин, Л. С. Явич. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – С. 22–24.
6. Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 65 с.
7. Ладиченко В. В. Функціональний підхід до розуміння держави: питання про дотримання інтересів особистості / В. В. Ладиченко // Держава і право: Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 36. – С. 16–22.
8. Лубенченко К. Д. О функциональном подходе к исследованию социалистического права / К. Д. Лубенченко, А. А. Матюхин // Методологические и теоретические проблемы юридической науки : сб. науч. трудов / [редкол.: В. П. Грибанов, К. Д. Лубенченко, М. Н. Марченко ; отв. ред. В. Д. Попков, Ю. М. Ткачевский]. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1986. – С. 5–18.
9. Марков Ю. Г. Функциональный подход в современном научном познании / Марков Ю. Г. – Новосибирск : Наука, 1982. – 255 с.
10. Морозова Л. А. Функции российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.

11. Ней Н. С. Системно-функціональний підхід до розуміння держави / Н. С. Ней // Науковий вісник Чернівецького ун-ту. Правознавство : зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 365. – С. 21–24.
12. Попков В. Д. Социальная политика Советского государства и право / В. Д. Попков. – М. : Изд-во МГУ, 1979. – 137 с.
13. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов / Т. Н. Радько. – М. : Академ. Проект, 2005. – 816 с. – («Gaudeamus»).
14. Реутов В. П. Функциональный подход и проблемы отраслевой дифференциации права / В. П. Реутов // Юридическая наука и практика: пути развития и совершенствования : сб. статей / [редкол.: Г. Я. Борисевич, Л. В. Боровых, Л. Ю. Бугров и др. ; отв. ред. Н. И. Гонцов]. – Пермь : Изд-во Пермского ун-та, 2003. – С. 4–21.
15. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 81–91.
16. Сетров М. И. Основы функциональной теории организации. Философский очерк / М. И. Сетров. – Л.: Наука, 1972. – 164 с.
17. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособие для юрид. фак. ун-тов и ин-тов / Сурилов А. В. – К. : Выща школа, 1989. – 438, [1] с.
18. Теория государства и права: учеб. / [под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова]. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 616 с.
19. Теория государства и права: учеб. / [под ред. Р. А. Ромашова]. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 630 с.
20. Юсупов В. А. Право и советское государственное управление. Административно-правовой аспект проблемы / Юсупов В. А. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1976. – 263 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 340; 342

Пилипенко О.Є.

д.ю.н., доцент кафедри теорії, історії держави
і права та конституційного
права Академії муніципального управління

ІСТОРІЯ САМОВРЯДУВАННЯ ГРЕЦЬКИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В СЕРЕДИНІ XVII – XIX СТ.

Анотація. В науковій статті досліджується та аналізується історія розвитку самоврядування в Україні. Зокрема висвітлюється діяльність органів місцевого самоврядування національних меншин на території підросійської України у 17-19 ст.

Аннотация. В научной статье исследуется и анализируется история развития самоуправления в Украине. В частности освещается деятельность органов местного самоуправления национальных меньшинств на территории украинских земель, которые входили в состав Российской империи в 17-19 вв.

Annotation. In the scientific article author research and analyzing history of local self-government in Ukraine. Aspecially development of local self-government different nations of Ukrainian lands in 17-19 centuries.

Постановка проблеми. Історична доля українського народу склалася так, що його історія тісно переплелася з історією інших країн і народів. Історія найвідоміших та найвпливовіших двох осередків в Україні – ніжинського і Приазовського неодноразово пригортало увагу дослідників і на теперішній час має чисельну репрезентативність в історіографії. Натомість проблеми організації самоврядної інфраструктури грецьких спільнот комплексно не досліджувались. Необхідність всебічного системного погляду на проблеми, пов'язані з еволюцією правового статусу грецьких громад, розвитком їх самоврядних інституцій, що відігравали неабияку роль у збереженні етнічної самобутності стала мотиваційним чинником здійсненого дослідження.

Ступінь наукової розробки теми. Диференційований аналіз літератури з питань історії місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що в даному напрямку вченими зроблено певний внесок. Достатньо пригадати прізвища відомих дослідників: Н. Терентьева, О. Терентьева, Є. Чернухін, В. Томазов, М. Дмитренко, В. Литвин, Г. Балабанов, О. Бацак та інші [1]. Разом з тим, проблема ретельного дослідження відмінностей діяльності органів місцевого самоврядування національних меншин в Україні ще не знайшла належного висвітлення.

Мета статті. Метою статті є науковий аналіз історії становлення та розвитку органів самоврядування національних меншин на українських землях в контексті реформування системи публічної влади і політичної системи Російської імперії. Розгляд комплексу організаційних та організаційно-правових проблем, що супроводжують зазначене реформування.

Викладення основного матеріалу. На формування грецьких громад Ніжина та Північного Приазов'я вирішальний вплив справила політика гетьманського та російського урядів. Утім, інтереси держави стосовно ніжинських греків полягали в торгово-комерційній площині, а пріоритетну мотивацію переселення греків з Криму до Північного Приазов'я (що дало початок маріупольській громаді) склав комплекс політичних чинників – від намагання “малими кроками” забезпечити анексію півострова до геополітичної примари домінування у Східному Середземномор'ї [2].

Незважаючи на різну динаміку становлення грецьких громад та історичні обставини цього процесу, відмінності у їх соціальному складі та етнокультурних ознаках, однією із провідних вимог як маріупольських так і ніжинських греків до уряду було надання їм певного різновиду автономії. Ця певна автономія була засобом фіксації та розширення привілейованого становища грецьких громад та тим стрижнем, навколо якого оберталася їх життєдіяльність [3].

Процес правового оформлення автономних інституцій ніжинських греків розтягнувся майже на сто років. Розпочавши виокремлення греків від інших спільнот універсалами, які надавали торгівельні привілеї та право власного суду, гетьманська держава, відбиваючи кількісне й якісне

зростання грецького компоненту санкціонувала такі первинні форми самоорганізації як духовне братство, а пізніше, з посиленням купецького характеру громади – компромісний суд. Духовно-релігійна форма етнічної самоорганізації становила, так би мовити, первісну модель самоврядування ніжинських греків, яка ще мало виходила за межі традиційних для українських земель братських інституцій [4].

Утім, два взаємопов'язаних між собою процеси – заохочення греків до торгівельної діяльності в Україні та боротьба братчиків за збереження та розширення привілеїв спричинили швидку трансформацію звичайної церковної парафії, створення чітких механізмів її внутрішнього устрою (Статут 1696 р.) та органів судочинства (компромісний суд, Суд грецького братства). Посилення купецького характеру громади з 30-х років ХУІІІ ст. сприяло зміцненню її статусу, подальшому розвитку та вдосконаленню самоврядної інфраструктури [5].

Введення грецького магістрату у 1785 р. стало не тільки наслідком адміністративної реформи, але й закономірним результатом тривалого адміністративної реформи, але й закономірним результатом тривалого розвитку грецьких самоврядних елементів. Незважаючи на суттєві політичні зміни на українських теренах, тенденція покровительства залишалася незмінною і визначала ставлення до греків як гетьманської влади, так і російського уряду. З одного боку це свідчить про неабияке суспільне значення економічної функції греків. З іншого, тимчасові поступки грекам з боку російської влади були зумовлені намаганням знайти союзників у протиборстві з гетьманською владою.

Правове забезпечення греків Північного Приазов'я відрізнялося тим, що питання автономного устрою, судочинства не пройшли таку тривалу еволюцію. У законодавчій практиці, а були по суті одночасно введені Жалуваною грамотою Катерини ІІ 1779 р. Вона надавала грекам територіальну автономію, для управління якою створювався маріупольський грецький суд, який підпорядковувався Таганрозькому градоначальству. Греки позбавлялися сплати державних податей на десять років. Їм дозволялося мати свій суд і внутрішню поліцію з виборних представників на підставі загальних державних законів. Наполегливість греків у намаганні мешкати окремо від місцевого населення та їх запекла боротьба за самоврядні інституції спричинила створення Маріупольського грецького округу, що включав місто Маріуполь та навколишні грецькі села [6].

Існування Маріупольського грецького округу – національної адміністративно-територіальної одиниці становило собою певний суспільно-економічний феномен на теренах розповсюдження еллінської діаспори. Найрозвиненішою формою інституціонального самовизначення греків стали Ніжинський грецький магістрат та Маріупольський грецький суд, компетенція яких поширювалася на всі сфери життя громад. Попередній досвід самоорганізації та власного судочинства у межах Суду грецького братства сприяв чіткішій (у порівнянні із Маріупольським

грецьким судом) розбудові організаційних засад магістрату, а торгівельно-економічні пріоритети ніжинської громади, існування її в ніжинському міському соціумі, мобільність братчиків. Науковий аналіз архівних документів дає підстави стверджувати, що переважно суди розглядали громадянські цивільні і економічні справи. Кількість кримінальних справ в них була незначною. В архівах зустрічаємо лише поодинокі випадки злочинів проти майна громадян або адміністративні правопорушення. Нерідкими були сутички представників інших народів з корінним, автохтонним населенням українських земель. Але вони не мали суперечливого, антагоністичного характеру.

Висновки. Еміграція греків, яка розпочалася з давніх часів набрала своїх обертів за часів гетьмана України Богдана Хмельницького та в подальші періоди. Причини такої міграції різні – релігійні, економічні, політичні. Переважно греки хотіли правового захисту своїх майнових і немайнових прав і привілеїв. Гетьманський та російський уряд охоче йшли на поступки новим громадянам країни, тому що це відповідало їх економічним інтересам і допомагало розвивати економічні та культурні зв'язки з іншими країнами світу. Так, своїми універсалами 1657 р. гетьман Богдан Хмельницький дав право грекам вільно селитися і займатися різними професіями. Такий протекторат був дуже вигідним для іноземних переселенців Він надавав їм значні майнові і немайнові права і це сприяло поглибленню міграційних процесів. Підсумовуючи зазначимо, що іноземна трудова міграція була позитивним в історії українського народу. Вона дозволила вирішити ряд важливих питань у непростий час історичних доленосних випробувань. На сучасному етапі розвитку Української незалежної держави питання розширення зовнішніх економічних, професійних, культурних відносин не втрачає своєї актуальності. Постійно зростає обсяг торгівлі між Україною і Грецією, культурних та наукових зв'язків, в чому до певної міри може прислужитися набутий історичний досвід українського народу.

Використані джерела:

1. Див., наприклад: Терентьева Н., Балабанов К. Греки в Украине / Н. Терентьева, К. Балабанов. В 2-х томах. – Мариуполь, 2007; Дмитриенко М., Литвин В. Греки на теренах України / М. Дмитриенко, В. Литвин. – К., 2000; Чернухин С. Ніжинське грецьке братство. Історіографія / С. Чернухин. – К., 1998; Бацак Н. Культурний розвиток грецьких громад в Україні / Н. Бацак. – К., 2001.
2. Акты Нежинского греческого братства.– Нежин, 1908. – С. 25.
3. Там само.
4. Пилипенко О.Є. Виникнення та розвиток Ніжинського грецького братства у сер. ХУІІ – 60-х роках ХІХ ст. / О. Є. Пилипенко // Дисертація кандидата історичних наук. – К.: Київський університет імені Тараса Шевченка. – 1996. – С. 48.
5. Терентьева Н., Балабанов Г. Греки в Украине / Н. Терентьева, К. Балабанов. – Т.1. - Мариуполь, 2007. – С. 97.
6. Гедьо Г. Греки Північного Приазов'я / Г. Гедьо. – Мариуполь, 2001. - С. 55.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

Батанова Н. М.,

к. ю. н., науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Анотація. В статті досліджуються проблеми визначення поняття і змісту конституційно-правової відповідальності. Аналізуються різні концепції конституційно-правової відповідальності та робиться висновок, що конституційно-правову відповідальність слід розуміти виключно як негативну (ретроспективну) юридичну відповідальність, яка настає за вчинення суб'єктом конституційного делікту.

Аннотация. В статье исследуются проблемы определения понятия и содержания конституционно-правовой ответственности. Анализируются различные концепции конституционно-правовой ответственности и делается вывод, что конституционно-правовую ответственность надо понимать исключительно как негативную (ретроспективную) юридическую ответственность, которая наступает вследствие совершения субъектом конституционного деликта.

Annotation. In the article the problems of definition of concept and contest of constitutional and legal responsibility are researched. Different concepts of constitutional and legal responsibility are analyzed and the conclusion becomes that constitutional and legal responsibility it is necessary to understand exclusively as negative (retrospective) legal responsibility which comes for fulfillment by the subject constitutional delict.

Постановка проблеми. У нових політико-правових умовах актуалізується вивчення проблематики конституційно-правової відповідальності, яка є важливою гарантією охорони Конституції України, правопорядку, прав і свобод людини і громадянина.

Ступінь наукової розробки теми. Наявні в Україні наукові дослідження як загальних (Л.Р. Наливайко, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, Ю.М. Тодика, О.В. Батанов, О.О. Майданник, А.О. Червяцова та ін.), так і інституціональних (А.Й. Іванський, Л.Т. Кривенко, О.В. Краснікова, О.В. Мельник, В.І. Полевий та ін.) проблем конституційно-правової відповідальності вказують на безсумнівну необхідність її легалізації на конституційному рівні як самостійного виду юридичної відповідальності. Незважаючи на те, що чинним конституційним законодавством України встановлюються окремі підстави конституційно-правової відповідальності та визначаються специфічні конституційно-правові санкції, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Дана обставина не тільки негативно відображається на правозастосовчій діяльності, але й значною

мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання цього правового інституту та ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. Останнє підкреслює актуальність аналізу конституційно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності та визначення її юридичної природи.

Існує багато підходів щодо визначення поняття і змісту конституційно-правової відповідальності. Прихильники однієї з концепцій розуміють під конституційно-правовою відповідальністю *міру державного примусу*, яка ґрунтується на юридичному і суспільному осуді правопорушення і виражаються у *встановленні для правопорушника визначених негативних наслідків* [1]. Подібної точки зору дотримуються і вітчизняні вчені-конституціоналісти [2]. Так, В.В. Кравченко визначає конституційно-правову відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційно-правового делікту та яка знаходить вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту [3].

Прихильники іншого підходу розглядають конституційну відповідальність як *примусове застосування законодавчо закріплених конституційних санкцій* до суб'єктів конституційно-правових відносин у разі невиконання (неналежного виконання) ними своїх конституційних обов'язків (повноважень) або за зловживання конституційними правами (повноваженнями) [4].

Інші автори під конституційною відповідальністю розуміють встановлений державою і виражений в конституційних та інших нормах державного права *обов'язок*, звернений до держав і громадських організацій, посадових осіб, громадян дотримуватись конституційних норм і у випадку їх порушення зазнавати визначених конституцією та іншими законами позбавлень політичного характеру [5]. Так, В.А. Виноградов визначає конституційно-правову відповідальність як закріплений конституційно-правовими нормами *обов'язок* суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за невідповідність своєї юридично значимої поведінки тій, яка приписана йому диспозиціями цих норм, забезпечений можливістю застосування уповноваженою інстанцією мір державного (або прирівняного до нього суспільного) впливу [6]. На думку А.О. Червяцовой конституційно-правова відповідальність – передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за юридично значиму поведінку (дію або бездіяльність) [7].

В.Й. Лучін розглядає конституційну відповідальність як зумовлену нормами Основного Закону *необхідність* відповідних суб'єктів відповідати за свою юридично значиму поведінку в установленому порядку і діяти відповідно до покладених на них обов'язків, а в разі ухилення – зазнавати відповідних позбавлень [8].

Ще одну концепцію конституційно-правової відповідальності обґрунтував М.О. Краснов. Він розглядає відповідальність як *правовий зв'язок* між сторонами, при якому одна з них (суб'єкт відповідальності) зобов'язується відповідати очікуваній моделі поведінки, інша сторона (інстанція відповідальності) оцінює цю відповідність і у випадку негативної оцінки відповідним чином реагує на порушення [9]. А.А. Кондрашев теж визначає конституційну відповідальність як *правовий зв'язок, стан*, що виникає внаслідок недотримання правової норми учасниками порушеного правовідношення, що втілюється у встановленні нормативної, зверненої до правопорушника вимоги піддатися державному чи суспільному осуду, і реалізується в застосуванні державно-примусових заходів у вигляді різноманітних обмежень до правопорушника або у відновленні порушених прав або правопорядку порушником під прямою загрозою застосування державного примусу [10].

Ряд авторів виділяє конституційно-правову відповідальність, ґрунтуючись на *галузевому предметі конституційного права*. На їх думку, конституційно-правова відповідальність тісно пов'язана з предметом конституційного права, оскільки всім (або майже всім) галузям права притаманний власний вид юридичної відповідальності [11]. Для підтвердження такого підходу його прихильниками наводиться позиція С.А. Авак'яна: “Кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами, включаючи і міри відповідальності. Наявність мір відповідальності – це така ж ознака галузі, як “власні” суспільні відносини, “свої” норми, які регулюють дані відносини” [12]. Оскільки, на думку авторів, враховуючи особливості предмета конституційного права, предметом захисту за допомогою конституційно-правової відповідальності є належний порядок здійснення публічної влади, конституційно-правова відповідальність визначається ними як особливий вид юридичної відповідальності, який є відповідальністю за неналежне здійснення публічної влади посадовими особами і органами публічної влади [13].

Найбільш дискусійним питанням як теорії держави і права, так і галузевих наук, в тому числі конституційного права, є *існування двох аспектів юридичної відповідальності: позитивного (проспективного) та негативного (ретроспективного)*. Відповідно вчених, які досліджують проблематику конституційно-правової відповідальності можна поділити на два “табори”: “негативістів”, тобто тих, які визнають лише існування негативної конституційно-правової відповідальності, та прихильників “двохаспектної” конституційно-правової відповідальності, яка поділяється на позитивну та негативну. Прихильники концепції негативної (ретроспективної) відповідальності вважають, що конституційно-правова відповідальність настає за вчинення правопорушення (конституційного делікту) та має прояв у несприятливих наслідках для правопорушника. Їх опоненти дотримуються широкого тлумачення конституційно-правової відповідальності, відповідно до якого у ній розрізняють два аспекти –

позитивний і негативний. Під позитивною (проспективною) відповідальністю розуміють конституційно-правову відповідальність, яка існує ще до вчинення правопорушення або незалежно від його вчинення; це відповідальність за правомірну діяльність.

Деякі вчені навіть вважають, що однієї із специфічних рис конституційної відповідальності є перенесення у ній центра ваги з ретроспективного аспекту на позитивний [14]. “Є галузі, – зауважують Н.А. Боброва і Т.Д. Зражевська, – які в об’єктивно-правовому плані мають винятково ретроспективну відповідальність (позитивна відповідальність в охоронних галузях – сфера правосвідомості). І навпаки, є галузі переважно регулятивного змісту, які спираються переважно на позитивну відповідальність. Полярними у цьому змісті є такі галузі, як кримінальне і державне право” [15]. На думку В.В. Невінського, сьогодні потребує подальшого розвитку ідея конституційної відповідальності як позитивної відповідальності, що передбачає формування в громадян, посадових осіб, виборних представників, колегіальних органів публічної влади почуття громадянського обов’язку по дотриманню і захисту Конституції, неухильному виконанню рішень Конституційного Суду як вищого судового органу конституційного контролю” [16].

В Україні прихильниками концепції двохаспектної конституційно-правової відповідальності є багато вчених-конституціоналістів (О.Ф. Фрицький [17], О.В. Мельник [18], О.В. Совгіря та Н.Г. Шукліна [19], А.О. Червяцова [20] та ін.). Так, В.Ф. Мелашенко розглядав ретроспективну відповідальність як відповідальність за минуле, а позитивну – як відповідальну поведінку, відповідальне ставлення особи (органу) до своїх обов’язків, належне виконання своїх обов’язків, підзвітність, юридичну компетентність. Він вважав, що у сфері конституційних відносин домінує саме позитивна відповідальність, а ретроспективна відіграє роль допоміжної, хоча далеко не другорядної відповідальності [21]. Л.Р. Наливайко визначає конституційно-правову відповідальність як вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб’єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у примусовому зазначанні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов’язаного суб’єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації й захисту Конституції [22]. На думку В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка конституційно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності, визначений нормами конституційного права, що передбачає заохочення державою позитивного діяння суб’єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцією держави на конституційний делікт, що передбачає зазначання суб’єктом конституційного

правопорушення визначених санкцій у межах чинного конституційного законодавства [23].

Слід зазначити, що серед прихильників концепції “двохаспектної” конституційно-правової відповідальності не має єдиного підходу щодо розуміння її позитивного аспекту. Досліджуючи проблеми юридичної відповідальності, Д.А. Липинський в своїй монографічній праці виділив сім основних напрямів в теорії позитивної відповідальності, а саме: 1) як усвідомлення обов’язку; 2) як обов’язок надати звіт; 3) як обов’язок дотримуватись приписів, вимог правових норм; 4) статусна відповідальність; 5) добровільна форма реалізації відповідальності; 6) позитивна відповідальність – це реальна правомірна поведінка; 7) заохочувальна позитивна відповідальність [24].

Позитивна конституційно-правова відповідальність розглядається як “відповідальна поведінка, відповідальне відношення особи (органу) до своїх обов’язків, підзвітність, юридична компетентність” [25], “відповідальний стан зобов’язаного суб’єкта” [26], “обов’язок суб’єкта належним чином реалізовувати законодавчо встановлені повноваження” [27], “відповідальність органів державної влади один перед одним” [28], “позитивне діяння суб’єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів і заохочуються державою в межах і формах, передбачених чинним законодавством” [29] тощо. Такі визначення суперечать одне одному і не дають розуміння змісту позитивної конституційно-правової відповідальності, оскільки “відповідальний стан зобов’язаного суб’єкта” визначається суб’єктивними правами і юридичними обов’язками учасника конституційно-правових відносин; “відповідальне відношення особи (органу) до своїх обов’язків” є правомірною поведінкою суб’єкта конституційно-правових відносин, а невиконання або неналежне виконання обов’язків, передбачених конституційними нормами тягне за собою негативну відповідальність; моральне ставлення суб’єкта конституційно-правових відносин до виконання своїх обов’язків лежить поза межами конституційно-правового регулювання [30].

Деякі вчені зовсім відкидають існування позитивної юридичної відповідальності як феномена. Так, Б.А. Страшун підкреслює, що конституційно-правову відповідальність слід розуміти тільки як “негативну”. На його думку, поділ відповідальності на “позитивну” та “негативну” є нонсенсом, враховуючи, що фактично мова йде про зовсім різні речі: одна справа, коли ми говоримо про коло завдань і повноважень, за які відповідає посадова особа, а інше, – коли ця особа або орган піддається негативним наслідкам [31]. Слід погодитись з О.О. Кутафіним, що від поняття “позитивної відповідальності” слід відмовитись, оскільки його використання призводить до того, що одне і те ж явище іменується і обов’язком, і відповідальністю, а також до розмивання призначення відповідальності як одного з ефективних регуляторів поведінки [32].

Ми розуміємо намагання прихильників “двохаспектної” юридичної відповідальності обґрунтувати необхідність і правомірність позитивної юридичної відповідальності з точки зору виділення особливої функції права – стимулюючої, яка заохочує активну правомірну поведінку суб’єктів права, проте спроби звести зміст юридичної відповідальності до усвідомленого виконання обов’язків, передбачених правовими нормами, призводять до стирання меж між соціально-девіантною та суспільно-корисною поведінкою суб’єктів права, між правопорушенням і правомірною поведінкою. Не можна також ототожнювати з відповідальністю заохочення за соціально-корисне діяння, адже таким чином змішуються різні за правовою природою механізми впливу на суспільні відносини.

З даного приводу слушним видається зауваження О.І. Санталова, який зазначає, що заохочення і нагорода, хоча і є способом регулювання поведінки людей, однак вони відрізняються від відповідальності. Якщо відповідальність пов’язує, обмежує поведінку в непотрібному напрямку, то заохочення “розв’язує”, підштовхує у потрібному напрямку [33].

Н.П. Колдаєва пропонує критично переглянути твердження, що мета державно-правового регулювання полягає перш за все в тому, щоб нормативно-правові акти дотримувались свідомо та добровільно. Такий погляд, зазначає вона, виводить категорію юридичної відповідальності з правового поля. Відповідальність – стрижень закону, і якщо вона підміняється принципом добровільності, то право втрачає свою специфіку. Юридична відповідальність є державним примусом до виконання вимог права. При цьому до правопорушника застосовуються юридичні санкції. Юридична відповідальність виступає як державний примус і за формою є негативною реакцією суспільства на протиправний вчинок. З цієї точки зору теорія позитивної відповідальності не має правового змісту [34].

Показово, що відомий вчений-конституціоналіст Н.О. Боброва, яка стояла у витоків ідеї позитивної відповідальності в державному праві [35], сьогодні змінила свою точку зору, назвавши своє захоплення позитивною відповідальністю “науковим романтизмом”. Як не парадоксально, вважає вона, але захоплення позитивною відповідальністю влади, держави, її органів і посадових осіб відвело в сторону від індивідуалізації їх відповідальності в власне юридичному значенні і певною мірою стало науковим “обґрунтуванням” фактичної безвідповідальності влади, нібито відповідальної перш за все в позитивному сенсі [36].

Прихильники “вузького” розуміння конституційно-правової відповідальності, як правило, не заперечують можливості існування позитивної конституційної відповідальності, але не в якості юридичної. На їх думку, цьому перешкоджає, насамперед, відсутність у позитивної відповідальності кореспонденції з санкціями [37]. Обов’язок сумлінного і відповідального виконання встановлених повноважень не завжди і не повною мірою супроводжується забезпеченням відповідними юридичними санкціями, а відсутність останніх виключає відповідальність. Навпаки,

конституційна відповідальність настає тільки в тому випадку і тільки за порушення таких норм, що закріплюють конституційні права й обов'язки, що забезпечені юридичними санкціями. Іншими словами, конституційно-правова відповідальність – це встановлена нормами конституційного законодавства відповідальність суб'єктів конституційних правовідносин за порушення конституційно-правових норм [38].

Отже, конституційно-правову відповідальність слід розуміти виключно як негативну (ретроспективну) юридичну відповідальність, яка настає за вчинення суб'єктом конституційного делікту.

На нашу думку, найкраще відображає якісні характеристики конституційно-правової відповідальності *концепція юридичної відповідальності як правовідношення*, відповідно до якої, конституційно-правова відповідальність є одним із видів охоронних конституційно-правових відносин.

Конституційно-правовій відповідальності властиві усі ознаки та елементи конституційно-правових відносин (об'єкти, суб'єкти, зміст, юридичний факт).

З моменту вчинення конституційного делікту, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникає правовідношення конституційно-правової відповідальності, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника і суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності. Правопорушник зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної конституційно-правової норми, і понести несприятливі наслідки, а суб'єкт, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, має повноваження притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що це правовідношення нерівноправних сторін – владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі.

Юридична відповідальність має таку властивість як нормативність, а нормативність юридичної відповідальності, як і нормативність права, включає в себе можливість державного примусу. І якщо до вчинення правопорушення державний примус існував як можливість, то з виникненням конкретного правовідношення юридичної відповідальності така можливість переросла в реальну дійсність. Державний примус закладений в самій нормі, яка передбачає юридичну відповідальність, а державний апарат є лише засобом реального здійснення державного примусу.

Примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, але й в прирівняному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ V Закону України "Про

статус депутатів місцевих рад”) або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (ч.2 ст.79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Звичайно, суспільний примус, так само як і державний, здійснюється на основі конституційно-правових норм (або при їх санкціонуванні) і, як правило, під державним контролем. Мета примусової діяльності досягається шляхом впливу на політичну, моральну, організаційну і майнову сферу конкретного суб’єкта конституційно-правових відносин.

Конституційно-правовій відповідальності властиві усі загальні ознаки юридичної відповідальності, які характерні й для інших видів юридичної відповідальності. Вона ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності і є мірою державного (або прирівняного до нього, суспільного) примусу, який виражається у встановленні для правопорушника певних негативних наслідків. Проте дані ознаки у конституційно-правовій відповідальності мають свої особливості, які свідчать про своєрідність її як самостійного виду юридичної відповідальності. Також конституційно-правова відповідальність володіє специфічними ознаками, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності (підстава, суб’єктний і об’єктний склад, інстанція конституційно-правової відповідальності, наявність специфічних конституційно-правових санкцій).

Висновки. Отже, на нашу думку, *конституційно-правову відповідальність* можна визначити як конституційно-правове відношення, засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, яке виникає з моменту вчинення конституційного делікту, одна сторона якого – правопорушник (деліквент) зобов’язаний понести несприятливі наслідки, передбачені санкцією порушеної норми, а інша сторона – інстанція конституційно-правової відповідальності має повноваження притягнути його до відповідальності.

Використані джерела:

1. Кутафін О.Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафін. – М.: Юрист, 2001. – С.387.
2. Тодька Ю.Н. Конституция Украины: Проблемы теории и практики / Ю. Н. Тодька: Монография. – Х.: Факт, 2000. – С. 188-189; Шляхтун П.П. Конституційне право України / П. П. Шляхтун: Підручник. – К.: “Освіта України”, КНТ, 2008. – С.32.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України / В. В. Кравченко: Навч. посіб. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2006. – С.28.
4. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Колосова Нина Михайловна. – М., 2006. – С.11.
5. Еременко Ю.П. Советская конституция и законность / Ю. П. Еременко. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1982. – С.160.
6. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования / В. А. Виноградов. – М.: Тип. “Далона-П”, 2000. – С.20-21.
7. Червяцова А.О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Червяцова Аліна Олегівна.– Х., 2004. – С.11.

8. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С.283.
9. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М. А. Краснов // Государство и право. – 1993. – №6. – С.46.
10. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации / А. А. Кондрашев // Журнал российского права. – 2000. – №2. – С.27.
11. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права. – М.: Изд-во “Весь мир”, 2005. – С.281.
12. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2001. – №3. – С.124.
13. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционное право в Российской Федерации / М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев: Курс лекций: В 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права. – М.: Изд-во “Весь мир”, 2005. – С.285.
14. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж, 1980. – С.24.
15. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – С.17.
16. Невинский В.В. Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда Российской Федерации / В. В. Невинский // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.). – М., 2001. – С.102.
17. Фрицький О.Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С.28.
18. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право»/ О.В. Мельник. – К., 2000. – С.5.
19. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С.39-40.
20. Червяцова А.О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект / А. О. Червяцова: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 –Х., 2004. – С.11
21. Мелашенко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, – К., 2000. – С.21.
22. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Л. Р. Наливайко – К., 2000. – С. 7.
23. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. – С.518-519.
24. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский. – СПб.: Изд-во “Юридический центр Пресс”, 2003. – С.15-42.
25. Мелашенко В.Ф. Основы конституційного права України / В. Ф. Мелашенко. – К., 1995. – С. 20.
26. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики / Л. Р. Наливайко: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – С. 7.

27. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции / И. А. Умнова // Государство и право. – 1999. – №11. – С.10.
28. Колюшкин Е.И. Конституционное (государственное) право России / Е. И. Колюшкин: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999.– С.22; Авакьян С.А. Конституционное право России / С. А. Авакьян : Учебный курс: В 2 т. Т.1. – М., 2005. – С.92.
29. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. – С.518
30. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. – С.517.
31. Сивицкий В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции / В. А. Сивицкий // Государство и право. – 2002. – №2. – С.117.
32. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: Юристь, 2001. – С.400.
33. Санталов А.И. Теоретические вопросы уголовной ответственности / А. И. Санталов: Монография. – Л.: Издат. Ленингр. ун-та, 1982. – С.7.
34. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: “Круглый стол” журнала “Государства и право” // Государство и право. – 2000. – №3. – С.30-31.
35. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.
36. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н. А. Боброва: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – С.244.
37. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: “Круглый стол” журнала “Государства и право” // Государство и право. – 2000. – №3. – С.30–31.
38. Ливеровский А.А. Обеспечение законности в деятельности субъектов Российской Федерации (правовой аспект) / А. А. Ливеровский // Ученые записки. – Вып. 8. – Санкт-Петербург, 2001.

Рецензент: д.ю.н., профессор Баймуратов М.О.

УДК 342

Бровченко Н.В.,
аспірантка кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету

ФУНКЦІЙ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ВИДИ

Анотація. В статті аналізуються проблеми визначення поняття функцій юридичних фактів у конституційному праві України, виділяються деякі характерні ознаки, визначаються критерії класифікації та наводиться спроба видова

диференціація функцій юридичних фактів з урахуванням специфіки галузі конституційного права України.

Аннотація. В статті аналізуються проблеми определения понятия функций юридических фактов в конституционном праве Украины, выделяются некоторые характерные признаки, определяются критерии классификации и приводится видовой дифференциация функций юридических фактов с учетом специфики отрасли конституционного права Украины.

Annotation. In the article is analyzed the problems of definition of the functions of legal facts in the constitutional law of Ukraine, is determined the criteria of classification and is indicated species differentiation of functions of the legal facts taking into account the specific of constitutional law of Ukraine.

Постановка проблеми. Питання про визначення юридичних фактів та класифікацію їх функцій у конституційному праві є малодослідженими хоча й потребують особливої уваги з огляду на актуальність проблеми в сучасних умовах державотворення. Функціональні дослідження надають вказаній проблемі якісно оновленого розуміння порівняно із нормативно-описовим підходом, оскільки дозволяють побачити об'єкт в цілому, прослідкувати його стійкий зв'язок і динаміку впливу на конституційні правовідносини. Теорія функцій юридичних фактів в конституційному праві виходить із загальної теорії та спирається на практику діяльності державних органів, їх посадових осіб та кола інших суб'єктів конституційного права, які сприяють на правотворчому та правореалізаційному рівнях перетворенню конкретної життєвої соціально значущої обставини в суб'єктивні права чи обов'язки передбачені гіпотезою норми права. Актуальність вказаної проблеми на сучасному етапі додатково підсилюється необхідністю визначення специфіки функцій юридичних фактів саме в конституційному праві, оскільки динамічні процеси розвитку вказаної галузі є очевидними і потребують окремого комплексного дослідження.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідженню юридичних фактів взагалі та визначенню їх функцій, зокрема, посвячено недостатньо уваги як в науці конституційного права, так і в юридичній науці в цілому. Деякі питання правової природи та функціональні особливості юридичних фактів у теорії держави і права, конституційному, цивільному, трудовому праві досліджувалися у працях таких вчених як: Б.С. Ебзеєв, А.З. Долгова, В.Б. Ісаков, Ю.Д. Казанчев, Є.І. Козлова, О.О. Кутафін, В.О. Лучін, Д.А. Марданов, Ж.Ю. Мірошнікова, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, В.Г. Стрекозов, Є.В. Супрунюк, Ю.М. Тодика, І.Н. Шумський та інших, але науковці торкалися означеної проблематики лише оглядово не заглиблюючись у ґрунтовний аналіз вказаного державно-правового явища. Проте, на сьогоднішній день існує нагальна потреба у комплексному дослідженні теорії функцій юридичних фактів у конституційному праві, з огляду на необхідність якісно оновленого розуміння його загальної концепції в контексті еволюційного динамічного розвитку саме крізь

призму дослідження юридичних фактів та напрямків їх впливу на весь процес динаміки конституційно-правового регулювання.

Мета статті. Мета цієї статті полягає у визначенні дефініції «функції юридичних фактів», виділенні характерних ознак притаманних цьому правовому явищу, дослідженні критеріїв класифікації та здійсненні їх видової диференціації з урахуванням галузевої специфіки конституційного права.

Викладення основного матеріалу. Специфіка юридичних фактів у конституційному праві обумовлюється провідною роллю вказаної галузі в системі національного права та предметом правового регулювання, який охоплює майже усі сфери суспільного життя. Акцентуємо увагу на тому, що Конституція є основним джерелом не тільки для конституційного, а й для усіх інших галузей права, отже специфічні особливості юридичних фактів у конституційному праві полягають в тому, що вони одночасно можуть слугувати підставами виникнення, зміни, призупинення, відновлення чи припинення правовідносин інших галузей права.

Юридичний факт є одним із самостійних елементів механізму конституційно-правового регулювання і відіграє активну роль на всіх його стадіях, оскільки закріплюється в гіпотезі правової норми і на стадії дії цієї норми в якості факту-моделі здійснює вплив на її суб'єктів. Виникаючи в дійсності як факт-явище, юридичний факт породжує виникнення, зміну, призупинення, відновлення чи припинення конституційних правовідносин, що в свою чергу є своєрідною рушійною силою механізму конституційно-правового регулювання і в подальшому здійснює на нього відповідний вплив. На стадії реалізації правовідносин конкретні дії суб'єктів конституційного права в сфері реалізації прав та обов'язків є новими юридичними фактами, які рухають конституційні правовідносини у заданому напрямку. Сутність юридичних фактів у конституційному праві проявляється у впливі на власне правовідносини, а саме на їх виникнення, наявність, розвиток, зміну, призупинення, відновлення, припинення, стан тощо.

Будь-яке явище соціальної дійсності може реалізувати своє призначення лише у тому випадку, якщо буде функціонувати. Юридичні факти в конституційному праві можна вважати самостійною системою і, як будь-якій системі їм притаманні різноманітні функції. За тим, які функції здійснює те чи інше явище соціальної дійсності, яким чином відбувається реалізація цих функцій, якою є їх ефективність, можна осягнути сутність самого явища, визначити його основні риси, значення в житті суспільства, місце та роль в системі подібних соціальних явищ, а також визначити перспективи його існування та розвитку [1]. Отже, функції відображають сутність певного явища - те головне, основне, визначальне, що обумовлює специфіку явища, його природу тощо.

З одного боку при дослідженні функцій юридичних фактів слід виходити, насамперед з того, що функція – це категорія системного підходу і може застосовуватись для характеристики будь-яких систем:

соціальних, технічних, біологічних, економічних, інформаційних тощо. З іншого боку, функції юридичних фактів є також і категорією праксеологічного, діяльнісного підходу, оскільки саме дії суб'єктів конституційних правовідносин викликають їх виникнення, зміну, призупинення, відновлення чи припинення. Призначення цієї категорії в усіх випадках полягає в тому, щоб виробити еталон діяльності системи, опис тієї діяльності, здійснення якої вона потребує для досягнення цілей.

Для дослідження функцій юридичних фактів у конституційному праві, насамперед, необхідно розглянути етимологію вказаної правової категорії. Так, у тлумачному словнику термін «функція» визначається по-перше, як робота, яку здійснює орган чи організм; по-друге, як обов'язок, коло діяльності, призначення, роль [2]. В спеціальній літературі під функцією розуміють «зовнішній прояв якостей будь-якого об'єкту в даній системі відносин»; «певні процеси, що здійснюються усією системою в цілому»; «результат будь-якої соціальної дії та процесу»; «напрямки впливу системи на реальну дійсність, де відображається її (системи) сутність, роль, закономірності розвитку і соціальне призначення»; «роль, що виконує певний об'єкт» [3]; «сукупність процесів, що породжують систему у знятому вигляді» [4]; соціальне призначення («належне») і практична діяльність з реалізації соціального призначення («сутність») [5]. Проте, наведені погляди не є вичерпними, адже в літературі досить докладно аналізуються й інші погляди на поняття «функція».

М.В.Новіков, надаючи визначення поняттю «функції права», зазначає, що вони характеризують одночасно як призначення права, так і напрямки його впливу на суспільні відносини, вважає при цьому, що функція за своєю сутністю є конкретизацією задач і проявом ролі права у певний період [6].

Деякі дослідники визначають функції як цілі та завдання [7]. Проте ці поняття не можна вважати тотожними, хоча вони й тісно пов'язані між собою. Так, ціль – це те чого прагнуть, що необхідно здійснити. В філософії вказане поняття визначається як «ідеальний образ бажаного результату, який вибудовується свідомістю і є передумовою реальних операцій з досягнення задуманого» [8]. В свою чергу, завдання потребує виконання, вирішення. Цілі і завдання визначають наявність та існування певних функцій, їх конкретний зміст. Функції юридичних фактів можна вважати своєрідним інструментарієм, засобом вирішення завдань, які використовують суб'єкти конституційного права для досягнення певної мети, причому досить часто завдання і функції можуть співпадати за назвою, але це лише термінологічна схожість.

З наведених поглядів на розуміння поняття категорії «функція» можна у загальному вигляді уявити, що функція це своєрідний «взірець», «еталон», «ідеальна модель» роботи системи, а отже її необхідно з одного боку відрізнити від мети і завдань, які постають перед системою, а з іншого від її реальної, фактичної діяльності. Проте, на практиці, системи досить часто з тих чи інших причин відхиляються від своїх функцій.

Отже, при визначенні функцій юридичних фактів слід виходити з того, що по-перше, функції – це напрямки впливу певного соціально значущого явища чи обставини на певні правовідносини, по-друге, функції відображають сутність явища, його призначення у механізмі правового регулювання та закономірності розвитку.

Таким чином, *функції юридичних фактів у конституційному праві* можна визначити як відносно відокремлені напрямки впливу конкретних, життєвих соціально значущих обставин, закріплених у гіпотезі правової норми, на виникнення, зміну, призупинення, відновлення чи припинення конституційних правовідносин, в яких відображається їх соціальна сутність та правовий вплив на життя людей, їх колективів та організацій, держави і країни в цілому.

В юридичній літературі на сьогоднішній день спеціально не розглядаються *ознаки притаманні функціям юридичних фактів в конституційному праві*, тому спробуємо навести деякі з них.

1. У функціях виявляється активна, динамічна природа та призначення юридичних фактів у механізмі конституційно-правового регулювання, їх вплив на життєдіяльність конкретних осіб, їх колективів, організацій, суспільства та держави в цілому.

2. Функції це відокремлені напрямки впливу окремих юридичних фактів, фактичних складів чи складних фактичних систем на певні сфери конституційно-правового регулювання (політичну, економічну, соціальну, культурну, інформаційну тощо).

3. Функції уявляють власне цілеспрямований вплив юридичних фактів на конституційні правовідносини, тобто вони безпосередньо пов'язані із цілями та завданнями, які постають перед конкретними видами конституційних правовідносин (установчими, правоохоронувальними, матеріальними, процесуальними та ін.).

4. До функцій слід відносити лише позитивні і прогресивні напрямки впливу юридичних фактів на конкретні конституційно-правові відносини, негативні ж напрямки впливу необхідно визначати як певні дисфункції, хоча досить часто і вони сприяють виникненню, зміні чи припиненню конституційних правовідносин. Наприклад, процес прийняття «Податкового кодексу України» у 2010 р. став передумовою застосування певними категоріями громадян (приватними підприємцями), такої «протестної» форми безпосереднього народовладдя як мітинги, пікетування, страйки, голодування тощо, що в свою чергу, суттєво знизило рівень авторитету органів представницької та виконавчої влади в країні майже не призвело до дестабілізації конституційного ладу та стало причиною виникнення конституційних правовідносин негативного характеру.

5. Конституційні правовідносини в цілому певним чином детерміновані соціальними, матеріальним, духовними та іншими умовами життя суспільства, яке знаходиться на конкретному етапі історичного розвитку, отже зі зміною цих умов та зміни, внаслідок цього законодавчого

закріплення, у гіпотезі правової норми певних соціальних обставин (юридичних фактів) вони набувають якісно нового змісту, а отже перетворюються і їх функції у механізмі конституційно-правового регулювання. В цьому сенсі функції юридичних фактів у конституційному праві є похідними від системи суспільних відносин, які визначаються правовою формою їх існування.

Юридичні факти у конституційному праві доцільно відносити до поліфункціональних систем, що потребує, в свою чергу, розмежування окремих напрямків їх впливу на конституційні правовідносини. Отже, обмежитись їх перерахуванням неможливо, оскільки напрямки ці не однаково важливі і не завжди пов'язані з цілями, завданнями та призначенням юридичних фактів у механізмі конституційно-правового регулювання. Таким чином, система функцій юридичних фактів у конституційному праві як складна сукупність одиниць, безумовно потребує проведення певної класифікації за різними критеріями.

Акцентуємо увагу на тому, що функції юридичних фактів не можна відмежувати та ізолювати від функцій інших елементів механізму конституційно-правового регулювання, оскільки усі ці елементи взаємообумовлені і знаходяться у нерозривній єдності, адже у правовому механізмі одне й те саме явище може здійснювати одночасно різні функції, наприклад, рішення Конституційного Суду України з одного боку виступає юридичним фактом, який породжує, змінює, призупиняє, відновлює чи припиняє конституційні правовідносини, а з іншого є нормою права, яка регулює певне коло конституційних правовідносин.

Переважає більшість вчених в загальній теорії держави і права та інших галузей права вважає, що функції юридичних фактів необхідно класифікувати в залежності від зв'язку з елементами правової системи на: основну, додаткові та спеціальні [9]. Можна погодитись із викладеною позицією вчених і, вважаємо цілком логічним та доцільним застосування цього критерію для класифікації функцій юридичних фактів у конституційному праві.

Основна функція юридичних фактів у конституційному праві – це напрямок впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини, який слугує досягненню головних його цілей та завдань, неосновні (додаткові, спеціальні) спрямовані на вирішення менш важливих завдань. Отже, основна функція юридичних фактів у конституційному праві полягає, насамперед у забезпеченні виникнення, зміни, призупинення, відновлення чи припинення конституційних правовідносин. Кожен юридичний факт викликає правоутворюючі, правозмінюючі, правопризупиняючі, правовідновлюючі чи правоприпиняючі правові наслідки. Вірно оцінити значення вказаної функції можна лише в зв'язку з функціями інших елементів механізму конституційно-правового регулювання. Провідним його елементом виступають юридичні норми, адже саме вони містять власну програму (модель) поведінки суб'єктів. Іншим елементом механізму правового регулювання виступає власне

конституційне правовідношення, тобто конкретна модель поведінки для конкретних суб'єктів, програма дій у певній соціально-юридичній ситуації. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі прав та обов'язків до конкретної, і, саме в цьому полягає основна функція юридичних фактів в механізмі конституційно-правового регулювання. Отже, забезпечуючи виникнення, зміну, призупинення, відновлення чи припинення конституційних правовідносин, юридичні факти сприяють тим самим стабільному функціонуванню усєї системи конституційно-правового регулювання.

Додаткові функції юридичних фактів полягають у дотриманні та виконанні гарантій законності. В принципі будь-який юридичний факт, закріплений у гіпотезі правової норми виступає гарантією законності. Закріплення в нормах права юридичних фактів, їх встановлення правозастосовчими органами покликано окреслити коло необхідних умов за наявності яких настають правові наслідки. Окрім гарантій законності юридичні факти у конституційному праві покликані здійснювати гарантуючий вплив на права та свободи людини і громадянина в соціальній, економічній, політичній, духовній, культурній та інших сферах суспільного життя, локальні права в сфері місцевого самоврядування та інші. Серед додаткових функцій можна також виділяти: стимулювання впливу норм конституційного права на суспільні відносини; обмеження меж вільного розсуду; передбачення та подолання порушень норм конституційного права; попереджувальний вплив норм конституційного права на суспільні відносини.

Спеціальні функції відображають специфічні напрямки впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини в залежності від правових наслідків, які вони викликають. Спеціальні функції можна поділити на: правоутворюючі, правозмінюючі, правопризупиняючі, правовідновлюючі та правоприпиняючі.

Так, правоутворююча функція юридичних фактів викликає взагалі настання правових наслідків (наприклад, народження, смерть, набуття громадянства, складання присяги народним депутатом тощо); правозмінюючу функцію обумовлюють фактичні обставини, які свідчать про те, що факти, які породжують конституційне правовідношення, піддалися певним змінам відносно досягнення бажаного результату (наприклад, набуття чинності Законом України «Про внесення змін та доповнень до Конституції України» від 1 лютого 2011 року, яким змінено термін повноважень народних депутатів з 4 на 5 років свідчить, що вказаний факт не став підставою припинення повноважень народних депутатів, але змінив їх правовий статус в частині терміну дії депутатського мандату); правопризупиняюча функція обумовлюється явищами, які свідчать про неможливість конституційного правовідношення з огляду на втрату одним із його учасників якостей суб'єкта (наприклад, відкриття провадження у кримінальній справі проти народного депутата України, за умови надання на це згоди Верховної Ради

України, призупиняє його повноваження, хоча й не позбавляє депутатського мандата; правовідновлюючу функцію обумовлюють фактичні обставини, які свідчать про появу можливості і необхідності продовження призупиненого конституційного правовідношення (наприклад, закриття провадження у кримінальній справі проти народного депутата України є фактом, наявність якого слугує підставою про можливість відновлення його діяльності у Верховній Раді України); правоприміняюча функція виникає у разі коли існуючі конституційні правовідносини за умови настання певного юридичного факту взагалі припиняються (наприклад, набуття сили обвинувальним вироком викликає дострокове припинення повноважень народного депутата України).

Отже, наведена класифікація відображає у загальному вигляді напрямки впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини в залежності від правових наслідків які вони породжують, хоча, для більш точного уявлення про сутність цього правового явища класифікацію доцільно розширити за іншими підставами.

За призначенням у механізмі конституційно-правового регулювання функції юридичних фактів можна поділити на: праворегулятивну, правоохоронювальну, правозахисну, правопереджувальну, правороз'яснювальну.

Праворегулятивна функція юридичних фактів відображає виключно нормативну природу впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини. Нормативні акти створені такими суб'єктами конституційних правовідносин, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, органи місцевого самоврядування тощо покликані власне впливати на суспільні відносини саме шляхом їх регулювання. Наприклад, функція Закону України «Про громадянство України» полягає у здійсненні саме регулятивного впливу на порядок набуття чи припинення громадянства України, Закону України «Про регламент Верховної Ради України» у регулюванні правовідносин пов'язаних з організацією роботи парламенту України.

Правоохоронювальна функція полягає у впливі юридичних фактів на охорону конституційних правовідносин від негативного впливу його суб'єктів. Наприклад, Закон України «Про вибори народних депутатів України» покликаний впливати не тільки на регулювання виборчих правовідносин, а й на охорону виборчих права від порушення.

Правозахисна функція тісно пов'язана із охоронювальною, оскільки правовідносини охороняються завжди, а захищаються тільки у випадку їх порушення. Так, функції рішень органів судової влади полягають у впливі їх на правовідносини пов'язані із захистом порушеного права людини і громадянина, права на місцеве самоврядування тощо.

Правопереджувальна функція юридичних фактів пов'язана із об'єктивною можливістю здійснення дій, які можуть нанести шкоду інтересам громадян, суспільства та держави, за які настає відповідна конституційно-правова відповідальність. Попереджувальний вплив цієї

функції полягає у тому, щоб впливаючи свідомість не допустити таку поведінку суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями, яка б викликала появу факту соціальної дійсності, юридичним наслідком якого, стала б конституційно-правова відповідальність. Наприклад, у ст.111 Конституції України, яка в даному випадку виступає як юридичний факт, зазначається, що Президент України може бути усунений з поста в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину, отже ця норма, виконуючи роль юридичного факту, містить перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента України і, функція цього юридичного факту полягає у попереджувальному впливі та недопущенні вчинення вказаних дій, які в своїй сукупності можуть викликати настання конституційно-правової відповідальності – дострокове припинення повноважень Президента України.

Правороз'яснювальна функція юридичних фактів полягає у здійсненні їх впливу на правореалізаційний процес. Закріплення в гіпотезі правової норми умов за яких настають певні правові наслідки досить часто потребує певного роз'яснення чи тлумачення, оскільки досить часто зустрічаються норми які потребують роз'яснення щодо порядку їх розуміння чи застосування. Так, Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року «У справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України» роз'яснює яким чином слід розуміти норми ст.141 Конституції України в частині строків на які обираються депутати до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільський, селищний, міський голова.

За тривалістю здійснення функції юридичних фактів можна поділити на: постійні та тимчасові. Постійні функції - це такі напрямки правового впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини, які існують невизначено тривалий проміжок часу, наприклад, набуття громадянства України, вступ на службу до органів місцевого самоврядування, набуття чинності законами України тощо. Тимчасові функції – напрямки правового впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини, які існують протягом визначеного часу, наприклад, повноваження сільського, селищного, міського голови тривають протягом п'яти років (ст.141), строк повноважень Генерального прокурора України - п'ять років (ст.122) тощо.

За сферами суспільних відносин на: соціальні, економічні, політичні, духовно-культурні, екологічні, інформаційні тощо.

Юридичні факти, які сприяють виникненню, зміні, припиненню чи відновленню конституційних правовідносин мають впливати на різні сфери суспільних відносин, наприклад, розробка програм соціально-економічного розвитку впливає на соціально-економічну сферу суспільного життя країни, право на свободу об'єднання у політичні партії (ст.36) впливає на політичні правовідносини, обов'язок не заподіювати шкоду природі, закріплений у ст.66 Конституції України, впливає на екологічні правовідносини, закріплена умова необхідності набуття

чинності Законом через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення (ст.94) чи право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (ст.34) відповідно впливають на інформаційні правовідносини.

З урахуванням сфери поширення функції юридичних фактів у конституційному праві можна поділяти на внутрішні і зовнішні, в залежності від того, націлені юридичні факти на врегулювання конституційних правовідносин внутрішньодержавних чи зовнішньополітичних. Наприклад, Закон України «Про державний бюджет на 2011 рік» впливає на регулювання внутрішньодержавних бюджетних відносин, а Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення Організаційного комітету з підготовки та забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з головуванням України в Організації з безпеки і співробітництва в Європі у 2013 році» від 23 березня 2011 р. відповідно впливає на участь України у міжнародних відносинах.

Висновки. Підводячи підсумок проведеному дослідженню можна зробити висновок, що наведена видова диференціація функцій юридичних фактів у конституційному праві за різними критеріями має досить умовний поділ, оскільки один і той же юридичний факт може одночасно виконувати кілька функцій, наприклад Закон України «Про вибори народних депутатів України» може одночасно виконувати регулятивну, охоронювальну, захисну, роз'яснювальну, інформаційну та інші функції і тим самим впливати на виборчі правовідносини.

На сьогоднішній день спеціального дослідження функцій юридичних фактів у конституційному праві не існує, хоча в цілому цей аспект проблеми потребує додаткової уваги з боку науковців. Наведена класифікація функцій юридичних фактів у конституційному праві України не є вичерпною і потребує окремого комплексного дослідження, оскільки уявляє значний науковий та практичний інтерес, наприклад їх можна також поділяти на явні та латентні, на аксіологічну, комунікативну, координаційну та інші, також можна окремо виділяти підфункції, які дозволять виділити відносно відокремлені напрямки впливу юридичних фактів на конституційні правовідносини. Проте усі вказані функції в комплексі більш менш надають загальне уявлення про динамічну природу юридичних фактів та їх специфічну роль в механізмі конституційно-правового регулювання, що сприяє прогресивному розвитку та якісному оновленню доктрини конституційного права.

Використані джерела:

1. Абрамов А.И. Проблемы реализации регулятивной функции права: Дисс. ...канд. юрид. наук. / А. И. Абрамов. – Самара, 2005. – С.35.
2. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. – М.: Русский язык, 1990. – С.650.
3. Карташов В.Н. Функции правовой системы общества: определения и классификации / В. Н. Карташов // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова: Серия «Гуманитарные науки». – 2009. - №4. – С.29.
4. Марков Ю.Г. Функциональный подход в современном научном познании / Ю. Г. Марков. – Новосибирск: Наука, 1982. – С.17.

5. Глебов А.П. Сущностно-субстанционный и функциональный подход в исследовании государственно-правовых явлений / Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / А. П. Глебов. – М.: Проспект, 1999. – С.144.
6. Новиков М.В. Понятие функций права как отражение его сущности на различных этапах развития общества / М. В. Новиков // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. - №2. – С.183.
7. Гурней Б. Введение в науку управления / Б. Гурней. – М.: Прогрес, 1969. – С.35; Куценко В.И. Социальная задача как категория исторического материализма. – К.: Наукова думка, 1972. – С.101.
8. Манджян К.Х. Введение в социальную философию / К. Х. Манджян. – М.: Вышш.шк, 1997. – С.187.
9. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве / В. Б. Исаков. – М.: Юстицинформ, 1998. – С.24-25. Долгова А.З. Юридические факты в трудовом праве: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. 12.00.05 / А. З. Долова, М., 2009. – С.15-16.; Марданов Д.А. Юридические факты в механизме правового регулирования гражданских исполнительных правоотношений / Д. А. Марданов // Журнал российского права. – 2006.; Мирошникова Ж.Ю. Функции юридических актов по российскому законодательству: Автореф. ...дисс.канд.юрид.наук. 12.00.01 / Ж. Ю. Мирошникова: Ростов н/Д, 2005. – С.15-16.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Батанов О.В.

УДК 342.8

Віхляєв В. В.,

аспірант Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ МУНІЦИПАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ

Анотація. В статті формулюються функції муніципальних виборчих систем, пропонуються різні підстави їхньої класифікації та наслідки їхнього застосування.

Аннотация. В статье формулируются функции муниципальных избирательных систем, предлагаются разные основания их классификации и последствия их применения.

Annotation. The article formulates municipal election systems functions. It offers different principles of their classifications and their application results.

Постановка проблеми. В науці поняття «функція» використовується у різних значеннях, є досить багатомірним і придатним для характеристики будь-яких динамічних структур, що обумовлено специфікою пізнавальних завдань тих наук, в яких його використовують. Однак у більшості випадків з функцією пов'язується спрямований вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища. В юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль держави і права [1]. Поняття «функція муніципальної виборчої системи» на сьогодні не існує, так само як немає і поняття «функція виборчої системи». Функції муніципальних виборчих систем ані науковцями, ані законодавцем не визначені, а отже говорити про класифікацію функцій муніципальних виборчих систем не доводиться.

Ступінь наукової розробки теми. Класифікацію виборчих систем здійснювали Любарев А.Є. [2], Іванченко А.В. [3], Шведа Ю.Р. [4, 5], Райковський Б.С. [6], Ларіонов С.Б. [7], Гончарук В.П. [8], Дешко Т.В. [9], класифікацію муніципальних виборчих систем – Максакова Р.М. [10], класифікацію функцій виборчих систем – Елістратова В.С. [11], Панкевич Р. [12, 13], класифікацію основних напрямів і видів діяльності територіальних громад – Батанов О.В. [14].

Мета статті. Метою даного дослідження є визначення функцій муніципальних виборчих систем і поняття «функція муніципальної виборчої системи» та їх класифікація.

Викладення основного матеріалу. З метою найбільш повного розкриття змісту муніципальної виборчої системи необхідно розглядати її з позиції системності, а саме як об'єктивне об'єднання безлічі зв'язаних між собою компонентів, наділених у силу закону певними функціональними властивостями [15].

Під функцією муніципальної виборчої системи, на нашу думку, слід розуміти соціальне призначення муніципальної виборчої системи та/або її напрями або види (форми) впливу на суспільні відносини. Розкриваючи зміст якої-небудь функції муніципальної виборчої системи, необхідно постійно мати на увазі зв'язок призначення муніципальної виборчої системи з напрями або видами (формами) її впливу і, навпаки – визначеність останніх призначенням муніципальної виборчої системи.

Муніципальна виборча система є багатофункціональним явищем. Її функції взаємопов'язані і носять системний характер, що дає можливість здійснити їх класифікацію.

Класифікація функцій муніципальних виборчих систем може бути здійснена за наступними критеріями:

1. зміст:

1.1. політичні функції:

1.1.1. функція формалізації і інституціоналізації політичної участі громадян;

Дана функція полягає в заміні спонтанних, стихійних, неорганізованих і часто «незаконних» (бунти, повстання і т.д.) форм політичних дій «узаконеними», інституціоналізованими формами участі через муніципальну виборчу систему. Вводячи принцип зміни політичної влади в процес конкуренції між двома або кількома партіями, муніципальна виборча система ніби відокремлювала конкретних людей, що змінювались при владі, від самої системи [16].

1.1.2. реалізація прав людини як члена територіальної громади на рівний доступ до муніципальної служби та формування муніципальної влади;

1.1.3. вплив (формування, підтримка, модифікація) на політику місцевого самоврядування;

1.1.4. визначення персонального складу представницького органу;

Представницьким органом місцевого самоврядування виступає виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону

наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування [17].

Персональний склад представницьких органів вимагає чіткої координації діяльності депутатів і оперативного вирішення поточних організаційних питань. Це обумовлює наявність у складі місцевих рад таких основних елементів, як голова, постійні і тимчасові комісії, депутатські групи і фракції. Водночас особливості правового статусу обласних і районних рад обумовлюють певну специфіку їх структури – наявність президії й заступника голови ради [18].

1.1.5. оцінка діяльності органів місцевого самоврядування в здійсненні, реалізації суверенної волі народу за минулий період;

1.1.6. виявлення позитивних сторін і недоліків в роботі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

1.1.7. забезпечення вироблення політичних програм виборчих об'єднань і громадян, що беруть участь в муніципальних виборах в порядку самовисування;

1.1.8. функція відповідальності виборців;

1.1.9. комунікативна функція;

1.1.10. функція рекрутування політичних кадрів;

1.1.11. функція забезпечення політичної конкуренції;

1.1.12. функція оновлення політичної еліти;

1.1.13. функція розподілу мандатів;

1.1.14. політичне структурування представницького органу;

1.1.15. забезпечення впливу на політичну структуру органів місцевого самоврядування;

Ці функції муніципальної виборчої системи можуть, водночас, призвести і до негативних результатів. Приміром, функція оновлення політичної еліти може призвести до розпорошення політичної еліти, її дезорієнтації; функція забезпечення політичної конкуренції знову ж таки за певних умов може призвести до дестабілізації політичної системи тощо [12].

1.2. соціальні функції:

1.2.1. забезпечення представництва інтересів різних соціальних груп суспільства, націй і народностей на місцевому рівні;

Ця функція реалізується за допомогою виборчих процедур і дій суб'єктів муніципальної виборчої системи (переважно через політичні партії в особі кандидатів та інших активних їхніх учасників), створених шляхом об'єднання людей для вирішення певних завдань з метою лобювання і відстоювання своїх спільних інтересів в органах місцевого самоврядування. Наприклад, право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, встановлене ст. 36 Конституції України, розкривається в законах «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. № 2460-XII, «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. № 2365-III.

1.2.2. організація і об'єднання громадян за допомогою підвищення ступеня їхньої суспільної свідомості і політичної активності;

1.2.3. змінюваність керуючих (обмеження домінування еліт);

1.2.4. реалізація права кожної людини на участь в управлінні органами місцевого самоврядування;

1.2.5. розв'язання конфлікту між керуючими і керованими;

1.2.6. комплектування особового складу представницьких установ;

1.3. правові функції:

1.3.1. забезпечення законності і правопорядку при проведенні виборчих кампаній;

1.3.2. створення муніципального законодавства за допомогою вираження суверенної волі народу в особливих юридичних актах;

2. спосіб нормативного закріплення – спеціальні функції:

2.1. функції встановлення;

2.2. функції забезпечення;

2.3. функції реалізації.

Основне нормативно-правове закріплення цих функцій на сучасному етапі становлення муніципальної виборчої системи здійснено в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 року № 2487-VI.

3. ступінь відбиття демократичного призначення інституту муніципальних виборів:

3.1. основні функції – загальнодемократичні:

Основні функції – це якісно нова сукупність однорідних факультативних функцій. Для основних функцій характерним є зв'язок і відносини між утворюючими їх елементами, якими і є факультативні функції [19].

3.1.1. функція здійснення народного суверенітету у формі місцевого самоврядування (безпосередньо – місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо та через представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи);

Згідно ст. 5 Конституції України, народ в Україні визнаний носієм суверенітету та єдиним джерелом влади. Відповідно до ст. 69 Конституції, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, не маючи конституційно закріпленого механізму здійснення, вибори (зокрема – муніципальні) стають нічим не забезпеченою декларацією. Муніципальна виборча система і є механізмом, що функціонально зв'язує територіальну громаду і фактичне легітимне здійснення муніципальної влади.

3.1.2. реалізація права кожної людини на муніципальну владу (участь в управлінні територіальною громадою, в місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування);

3.1.3. реалізація прав кожного громадянина на рівний доступ до муніципальної служби;

3.1.4. легітимація муніципальної влади (владних повноважень виборної особи чи органу) та інших муніципальних інститутів;

Легітимність муніципальної влади означає визнане територіальною громадою її здійснення певними особами або групою осіб.

3.1.5. вплив на політику місцевого самоврядування (формування, підтримка, модифікація);

3.1.6. забезпечення представництва інтересів різних соціальних груп суспільства, націй і народностей;

Зміст загальнодемократичних функцій муніципальної виборчої системи залежить від функціональних властивостей її компонентів. До таких компонентів належать:

- муніципальне виборче право України – сформована організована сукупність конституційно-правових норм (нормативних правових актів), прийнятих з приводу правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з підготовкою, проведенням і підведенням підсумків муніципальних виборів, а також у зв'язку з муніципальними виборами (підгалузь конституційного права);

- муніципальний виборчий процес – сукупність стадій (виборчих дій і процедур) організації, проведення та підведення підсумків муніципальних виборів;

- суб'єкти муніципальної виборчої системи – територіальні виборчі комісії, інші державні органи, громадські організації і громадяни, що забезпечують проведення муніципальних виборів.

Зазначені компоненти муніципальної виборчої системи через власні функції відбивають ступінь і результати впливу муніципальної виборчої системи на політичну організацію суспільства (політичний режим), тому що являють собою цілісні, внутрішньо погоджені підсистеми. Вкладаючись в зміст муніципальної виборчої системи і тим самим утворюючи цю систему, вони наділяють її властивостями стабільності, універсальності, нормативності, соціально-правової значимості.

Муніципальне виборче право на рівні нормативних правових актів, що мають різний юридичний статус, закріплює муніципальні вибори як конституційне право громадян; встановлює порядок здійснення цього права, забезпечуючи представництво територіальної громади; політично структурує суспільство; сприяє становленню і (або) розвитку політичних партій та партійних систем; встановлює способи, умови і розміри фінансування партій тощо.

Муніципальний виборчий процес як елемент муніципальної виборчої системи виконує організаційно-правові функції, забезпечуючи підготовку муніципальних виборів, проведення акту голосування, порядок визначення результатів муніципальних виборів. Суб'єкти муніципальної виборчої системи покликані реалізовувати функції муніципального виборчого процесу на стадіях висування і реєстрації кандидатів, збору підписів на їхню підтримку,

проведення передвиборної агітації і акту голосування, підведення підсумків муніципальних виборів, здійснення спостереження за ходом муніципальних виборів, розподілу мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування, заміщення вакантних мандатів тощо.

Суб'єкти муніципальної виборчої системи – територіальні виборчі комісії відіграють істотну роль у забезпеченні найважливіших конституційних прав громадян – права обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування, вільного вираження політичної волі, мирної цивілізованої передачі муніципальної влади, з обліком складних соціально-економічних і політичних умов [20, с. 3].

Ступінь реалізації основних функцій муніципальної виборчої системи є критерієм оцінки демократизму різних альтернатив можливого політичного вибору, складності впливу виборчого механізму на політичну систему (і зворотного зв'язку), ефективності дії правових норм [21, с. 77].

3.2. факультативні функції:

Факультативні функції муніципальної виборчої системи виступають як складові системи більш високого рівня (основної функції), яка, у свою чергу, є елементом системи функцій муніципальної виборчої системи в цілому. Значення якої-небудь факультативної функції муніципальної виборчої системи не є величиною постійною. Деякі факультативні функції виділяються у самостійні напрями муніципальних виборчих відносин, одержуючи статус основних функцій, а окремі з основних можуть перетворитись в факультативні чи взагалі зникати [19].

3.2.1. вплив на політичне структурування виборного колегіального органу;

3.2.2. вплив на ефективність і стабільність уряду;

3.2.3. вплив на становлення й розвиток рівня багатопартійності в державі;

3.2.4. досягнення відповідності складу виборного органу реальному співвідношенню різних прошарків суспільства в державі (показність) [22, с. 31].

Висновки. Функції муніципальної виборчої системи можна визначити як напрями впливу муніципальної виборчої системи на суспільні відносини, шляхом регулювання виборчих відносин на місцевому рівні, що відповідає інтересам пануючого класу, суспільства в цілому чи певної його частини.

Застосування розробленої в цій статті авторської класифікації функцій муніципальної виборчої системи, на наш погляд, дозволить більш системно підійти до розуміння їх сутності (підстав їхньої класифікації, наслідків їхнього застосування тощо), зокрема, та сутності муніципальної виборчої системи, загалом.

Фактичне втілення представлених в даному дослідженні функцій, як вбачається, залежить від виборчої формули, покладеної в основу розподілу мандатів за підсумками виборів в органи місцевого самоврядування.

Функції муніципальної виборчої системи здійснюються незалежно від застосовуваного типу муніципальної виборчої системи (мажоритарної, пропорційної, змішаної тощо), яких протягом багатьох десятиків років світовою теорією і практикою вироблено велику кількість.

Визначення змісту функцій муніципальної виборчої системи, є істотним, оскільки відносини, що виникають в межах муніципальної виборчої системи з приводу муніципальних виборів, охоплюють широкий спектр громадського життя, у тому числі державної, політичної, економічної, соціальної сфери, роблячи при цьому діалектичний вплив на них [23].

Підсумовуючи, зазначимо, муніципальна виборча система виконує ряд суспільно-важливих функцій через які вона реалізує покладені на неї завдання підтримувати здоровий політичний клімат у державі шляхом збалансування інтересів різних суспільних груп [24]. Дослідження взаємозв'язку функцій муніципальної виборчої системи дає змогу формувати ефективну муніципальну виборчу систему та вдосконалювати її, усувати зайві функціональні елементи, бюрократичні перепони, опір змінам.

Використані джерела:

1. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Поняття функції права // [Електронний ресурс]. –Режим доступу до сайту: http://ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part3/1301.htm
2. Любарев А.Е. Конституционно–правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации // [Електронний ресурс]. - Режим доступу до сайту: <http://lyubarev.narod.ru/elect/autoref.htm>
3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. редактор А. В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – 856 с.
4. Шведа Ю. Р. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.
5. Шведа Ю. Партії та вибори: європейський досвід і українські реалії. Енциклопедичний словник / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2009. – 500 с.
6. Райковський Б. С. Выборы та виборчі системи в контексті трансформаційного розвитку українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політичних наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Б. С. Райковський. – Миколаїв, 2008. – 18 с.
7. Ларіонов С. Б. Проблеми видової класифікації виборчої системи України / С. Б. Ларіонов. – С. 252-255 // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України 26 червня 2001 р. – К. : [б. и.], 2001. – 659 с.
8. Гончарук В. П. Особливості трансформації виборчої системи сучасної України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політичних наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. П. Гончарук. – К., 2001. – 16 с.
9. Дешко Т. В. Взаємозалежність між виборчою системою та партійною структурізацією суспільства (на прикладі посткомуністичних країн та України): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політичних наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Т. В. Дешко. – К., 2007. – 15 с.
10. Максакова Р. М. Выборы до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук за спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Р. М. Максакова. – К., 2003. – 17 с.
11. Елистратова В.С. Функции избирательной системы / В. С. Елистратова // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 19-21.

12. Панкевич Р. Проблеми типології виборчих систем // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/Politologija/Pankevych.htm>
13. Панкевич Р. Сучасна типологія виборчих систем Європи / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. - Вип. 2. - 2000. – С. 200-204.
14. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 35.
15. Елистратова В.С. Функции избирательной системы / В. С. Елистратова // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 19-21.
16. Гаджиев К.С. Партии в системе властных отношений // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.i-u.ru/biblio/archive/gadjiev_politich/03.aspx
17. Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні / Вікіпедія – вільна енциклопедія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Структура місцевих рад // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://vuzlib.net/beta3/html/1/7519/7605/>
19. Зайчук О.В., Оніщенко Н. М. Класифікація функцій держави // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/306.htm
20. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика / А. В. Иванченко. – М.: Весь Мир, 1996. – 304 с.
21. Булаков О.Н. Институт выборов в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства (федеральный уровень): автореф. дис. на соискание ученой степ. канд. юр. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право» ; Государственное управление; Административное право ; Муниципальное право / О. Н. Булаков - М.,1995. –С. 19.
22. Скосаренко Е.Е. Избирательная система в политической жизни России: конституционно-правовые аспекты: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право» ; Государственное управление; Административное право ; Муниципальное право / Е. Е. Скосаренко - М., 2006. - 187 с.
23. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика / А. В. Иванченко. – М., 1996. – С. 3.
24. Мостіпан О.М. Теоретичні засади визначення поняття «виборча система» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Natural/VKNU/FP/2010_98/p_050_053.pdf

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 342.7

Голяк Л. В.,

к.ю.н., доцент кафедри права

Львівського інституту

Міжрегіональної академії управління персоналом

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОМБУДСМАНА

Анотація. У статті розглядається історія становлення інституту спеціалізованого омбудсмана у світі та загальносвітові чинники виникнення інституту спеціалізованих омбудсманів. Пропонується визначення поняття «спеціалізованого омбудсмана» та підсумовуються основні характерні риси даного

інституту. Обґрунтовується необхідність та вносяться пропозиції щодо запровадження даного інституту в Україні.

Аннотація. В статті розглядаються історія становлення інституту спеціалізованого омбудсмана в мирі і общемірові фактори, які сприяють виникненню подібних інститутів. Пропонується визначення поняття «спеціалізованого омбудсмана», визначаються основні характерні риси даного інституту. Обґрунтовується необхідність і вносяться пропозиції щодо створення інституту спеціалізованого омбудсмана в Україні.

Annotation. History of becoming of institute of specialized ombudsman in the world factors of origin of institute of specialized ombudsman is examined in the article. Determination of concept «specialized ombudsman» is offered and the basic personal signs of this institute are summarized. A necessity is grounded and suggestions are made in relation to introduction of this institute in Ukraine.

Постановка проблеми. Незаперечним фактом є те, що формування самостійного державного механізму захисту прав людини в Україні стало можливим із проголошенням її незалежності. За цей період в Україні сформовано певну систему інституцій та прийнято ряд законодавчих актів, безпосередньо спрямованих на гарантування основних прав і свобод громадян.

Конституція України сприйняла основні принципи і стандарти світового співтовариства у галузі прав людини. В ній закріплено широке коло прав і свобод людини і громадянина і вперше встановлено положення про їх невід'ємність та невідчужуваність.

Як зазначається у Постанові Верховної Ради України «Про спеціальне засідання з нагоди 60-ї річниці з дня підписання Європейської Конвенції про захист прав людини», ратифікація Україною цієї Конвенції стала вирішальною передумовою входження нашої держави до співтовариства демократичних країн Європи. В Україні закладено основи становлення якісно нової системи захисту прав і свобод людини, що вплинуло на демократизацію діяльності всіх українських державних структур.

Однак, незважаючи на деякі позитивні зрушення, в Україні, на превеликий жаль, порушення прав людини не лише існують, а й набули системного характеру. Навіть у тих сферах суспільного життя, де – за всіма законами і не тільки юридичними, а й моральними – таких порушень не повинно бути. Це, передусім, право на працю і її справедливе матеріальне винагородження, право на охорону здоров'я, право на соціальне забезпечення тощо.

В сучасний період внаслідок політичного протистояння ситуація з правами людини в Україні вкрай погіршилась. Як констатують правозахисники, політичне протистояння негативно позначилось на незалежності судової влади. Зріс адміністративний тиск, поменшало свободи слова, зріс рівень агресії, почастишали випадки насильства на расовому та етнічному ґрунті. Не додає Україні авторитету на міжнародній арені й наявність катувань, гендерної та расової дискримінації.

Таким чином, ступінь реалізації прав і свобод особи в Україні складно назвати ідеальною. Про це говориться, зокрема, і в ухваленій напередодні (6 жовтня 2010р.) Парламентською Асамблеєю Ради Європи резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де висловлюються стурбованість станом справ із дотриманням основних прав і свобод людини і громадянина в Україні та вносяться пропозиції щодо покращення цього стану.

Це в котре доводить, що декларативного проголошення прав і свобод людини є недостатнім для їх ефективного здійснення, необхідним є створення та безперебійне функціонування механізму реалізації цих прав.

Важливою частиною цього механізму виступає діяльність інституту омбудсмана. Створення подібного інституту є однією із тенденцій розвитку демократичної правової держави, він є важливою публічно-правовою установою, яка представляє собою додатковий інститут правового захисту громадян від неправомірних дій органів управління. Його створення та діяльність відкрили нову главу у відносинах між державою та громадянином. Значні повноваження по контролю за діяльністю органів влади в сфері прав людини, відкритість його діяльності, а також доступність для громадян, які потребують захисту своїх прав, визначають визнання даного інституту не лише з боку суспільства, а й влади.

Аналіз історії виникнення та функціонування інституту спеціалізованих омбудсманів у різних країнах дає можливість стверджувати, що даний інститут став дієвим атрибутом сучасного демократичного суспільства. Практика показала, що за короткий термін інститут спеціалізованих омбудсманів зайняв важливе місце у механізмі правового захисту особи. В Україні поки що немає інституту спеціалізованих омбудсманів, хоча в наукових колах проводяться дискусії щодо доцільності запровадження спеціалізованих омбудсманів в деяких сферах суспільного життя.

У зв'язку з цим нагальною стає потреба дослідження досвіду становлення та розвитку спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах, в яких на момент їх запровадження вже склалася певна система публічного захисту прав та свобод людини і громадянина.

Ступінь наукової розробки теми. Якщо питаннями становлення та діяльності інституту омбудсманів так званої «загальної компетенції» займалася велика кількість як зарубіжних, так і українських науковців, таких як А.Автономов, В.Бойцова, П.Бромхед, І.Лазарь, Є.Лентовські, І.Мелик-Дадаева, А.Сунгуров, Н.Хаманева, А.Хіль-Роблес, О.Марцеляк, К. Закоморна, В.Барчук, Н. Наулік та багато інших, у роботах котрих ми можемо знайти визначення поняття омбудсмана та характеристику їх правового статусу, то проблемам інституту спеціалізованих омбудсманів присвячено набагато менше наукових праць. Серед останніх можна виділити роботи О.Марцеляка, А.Бегаєвої, А. Мелехина, А. Семенової, Ю. Спичак та деяких інших.

Дослідження реалізації концепції інституту спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах і порівняння існуючих моделей у контексті світового досвіду для виявлення факторів, впливаючих на ефективність їх діяльності, є важливим з точки зору науки конституційного права і має безперечне прикладне значення у виробленні системного підходу до формування інституту спеціалізованих омбудсманів в Україні. Зазначені чинники зумовлюють актуальність дослідження світового досвіду організації інституту спеціалізованого омбудсмана.

Тому *метою* цієї статті є компаративне дослідження інституту спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах

Викладення основного матеріалу. Історія становлення інституту спеціалізованих омбудсманів тісно пов'язана з історією становлення омбудсманів так званої «загальної компетенції», які належать до системи конституційно-правових механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина.

Слід зазначити, що ще донедавна про існування інституту омбудсмана мало хто знав як в Україні, так і в інших країнах колишнього соціалістичного табору. В радянський період взагалі не сприймали ідею запровадження інституту «омбудсмана». Ніякі досягнення омбудсманів у різних країнах не могли переконати владу СРСР у користі цього інституту. Відповідно до традиційного радянського уявлення, апарат омбудсмана – це лише зовнішньо незалежна установа в буржуазних державах [8, с. 139-144]. Обговорюючи «буржуазний» інститут омбудсмана, науковці СРСР стверджували, що радянський прокурор, наділений повноваженнями отримувати скарги про дії чиновників, може краще справлятися з роллю незалежного захисника прав особи [2, с. 8]. Радянський Союз виступав і проти визнання природного характеру прав людини, які належать кожному від природи [4, с. 23-32]. В той час підхід радянських науковців мав позитивістський характер і полягав у визнанні того, що свої права кожна людина отримує виключно від держави, яка на свій розсуд закріплює їх у законодавстві [5, с. 29-41].

Але після розпаду колишнього СРСР і створення нових держав посилилося зацікавлення процедурами захисту прав людини, зокрема інститутом омбудсмана, який займає важливе місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю апарату управління і захищають конституційні права громадян. Все це спонукало науковців вивчити історію діяльності інституту омбудсмана. До даної теми торкалися у своїх працях Ю.С. Шемшученко, Г.О. Мурашин, В.І. Євінтов, В.Н. Денисов, Л.Г. Заблоцька, М.В. Буроменський та інші. Але зауважимо, що всі вони лише торкнулися проблеми історичного розвитку даного інституту в аспекті започаткування його у Шведському Королівстві.

Переконавшись на власному досвіді в ефективності інституту омбудсмана у зміцненні та укріпленні демократичної держави в багатьох країнах було запроваджено інститут спеціалізованих омбудсманів, які спеціалізуються на здійсненні контролю за діяльністю адміністрації в

одній із сфер життя громадянського суспільства чи вирішенні однієї проблеми.

Одним із перших виник інститут спеціалізованого омбудсмана у військовій сфері (омбудсман у справах військовослужбовців) у 1915 році у Швеції [7, с. 48]. У 50-х роках минулого століття в Норвегії та ФРН також ввели інститут військових омбудсманів.

У 1954 році подібний інститут запроваджено в Данії з метою контролю цивільної та військової адміністрації держави. Причинами становлення інституту омбудсмана саме у військовій сфері на той час була гостра соціально-політична ситуація, що виникла у післявоєнний час, а також необхідність реформування збройних сил на нових демократичних засадах [3, с. 54].

У 60-70 роки минулого століття відбувається зміна пріоритетів у діяльності омбудсманів і поступовий перехід від військової сфери до соціальної проблематики [3, с. 55]. Причиною цього стало розширення соціальних зобов'язань урядів країн із розвиненою демократичною системою. В 1967 р. у Швеції посаду військового омбудсмана відмінили, при цьому були визначені три сфери діяльності омбудсмана юстиції: нагляд за суддями, прокуратурою, армією та поліцією; соціальні проблеми, інформація, преса та освіта; інші питання, які стосуються управління (транспорт, податки тощо) [6, с. 46]. Надалі саме соціальні питання стали поступово визначати характер діяльності спеціалізованих омбудсманів. Також почали з'являтися спеціальні омбудсмани, які спеціалізувалися на роботі з окремою категорією громадян, найбільш вразливих у правовому відношенні, наприклад, у справах дітей, у справах національних меншин, із захисту прав споживачів тощо.

Загальносвітовими чинниками виникнення інституту спеціалізованого омбудсмана є, з одного боку, ускладнення соціально-економічних зв'язків і, як наслідок, посилення державного втручання у нові сфери суспільного життя, ускладнення функцій держави, а з іншого – розвиток інститутів громадянського суспільства, системи юридичних гарантій та механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина. Водночас на становлення та діяльність омбудсмана впливають соціальні, політичні та культурні чинники, які є специфічними для кожної окремої держави.

Головними тенденціями розвитку даного інституту на сучасному етапі, як правильно зазначає Є.С. Буянкіна, стали його інтернаціоналізація, активний процес визнання і поширення в державах із досить різним конституційним устроєм, а розвиток функціональної спеціалізації зумовлюється та підтримується внутрішніми потребами та національними інтересами [1, с. 8].

Інститут спеціалізованого омбудсмана запроваджується тоді, коли суспільство і держава визнають необхідність гарантування не тільки прав та свобод більшості населення, а й прав і законних інтересів меншин та окремих категорій громадян, зокрема тих, які з різних причин не можуть

здійснювати їх самостійно у повному обсязі; він є чинником формування громадянського суспільства, збагачення та універсалізації каталогу прав та свобод людини на міжнародному та національному рівнях, а також розвитку правозахисної функції держави.

До характерних рис, які складають єдину концепцію інституту спеціалізованого омбудсмана, можна віднести: він являє собою важливе доповнення правозабезпечувального механізму тієї чи іншої країни і є наслідком демократизації суспільства; головним завданням діяльності є охорона прав людини і громадянина, що дає можливість визначити його як елемент системи охорони правопорядку в широкому розумінні, який існує поряд із парламентським, судовим, адміністративним та іншими формами контролю та нагляду; важливою рисою є його незалежність від інших державних органів та посадових осіб; він здійснює зовнішній контроль за діяльністю адміністрації, який може проводитись як за скаргами громадян, так і за власною ініціативою; при здійсненні контрольних та наглядових заходів і для досягнення позитивного результату, не маючи в своєму розпорядженні адміністративних та імперативних повноважень, омбудсман використовує низку специфічних засобів і методів, які властиві саме даному інституту – методи переконання та гласності; спосіб діяльності омбудсмана є простим, зрозумілим і доступним для громадян, а процедура розгляду скарг – неформалізована та безкоштовна.

Інститут спеціалізованого омбудсмана може існувати як централізований інститут на національному рівні, так і на регіональному чи місцевому рівнях. Як свідчить практика, подібні інститути створюються незалежно від наявності чи відсутності національного омбудсмана.

Якщо підсумувати основні характеристики інституту спеціалізованого омбудсмана, то можна визначити що „спеціалізований омбудсман” – це незалежна авторитетна особа, головна мета якої полягає в тому, щоб діяти у якості посередника між певною групою населення та державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також в цій якості проводити моніторинг законодавства та діяльності органів управління на основі повноважень, які дозволяють звертатися із запитом та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління та усунення порушень прав людини.

Головними функціями спеціалізованих омбудсманів є сприяння більш ефективній роботі владних структур; сприяння громадянам у поновленні порушених владою прав; реалізація функції посередника між громадськістю та владою; реалізація функції позасудового контролю.

Характерною особливістю діяльності спеціалізованого омбудсмана є відсутність у нього можливості безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на думку омбудсмана, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Його рішення не мають імперативного характеру. Він може досягнути позитивного результату лише застосовуючи методи переконання, здійснюючи морально-правовий вплив на адміністрацію. В

його арсеналі є такі форми реагування, як подання, рекомендація, доповідь.

Висновки. З метою створення та розвитку інституту спеціалізованих омбудсманів в Україні пропонується: внести зміни до Конституції України, якими передбачити можливість створення спеціалізованих омбудсманів на загальнодержавному, регіональному, муніципальному рівнях; прийняти закон «Про основи діяльності спеціалізованих омбудсманів в Україні»; із врахуванням досвіду зарубіжних країн, рекомендацій Венеціанської комісії та «Паризьких принципів»; розробити типові положення про спеціалізованих омбудсманів, які б стали підґрунтям для створення мережі спеціалізованих омбудсманів в Україні.

Використані джерела:

1. Буянкіна Е.С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право»; «Муниципальное право» / Е. С. Буянкіна. - Челябинск, 2006. - 28 с.
2. Дадашева М.Д. Становление развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституционное право»; «Муниципальное право» / М. Д. Дадашева. - Махачкала, 2006. - 26 с.
3. Данилова Н.Ю. Защита прав детей в современной России: развитие института Уполномоченного по правам ребенка и ювенальной юстиции / Н.Ю. Данилова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2007. – 180 с.
4. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В.А. Карташкин. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1995. – 134 с.
5. Карташкин В.А. Международная защита прав человека: основные проблемы сотрудничества государств / В. А. Карташкин. - М.: Международные отношения, 1976. – 224 с.
6. Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / А. Ю. Сунгуров // Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия" — СПб.: Норма, 2005. — 384 с.
7. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 96 с.
8. Шемшученко Ю.С. Институт омбудсмана в современных буржуазных государствах / Ю. С. Шемшученко, Г. А. Мурашин // Советское государство и право. - 1971.- № 1. - С. 139-144.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Батанов О.В.

Ковальов І. П.,
здобувач кафедри конституційного, адміністративного
та міжнародного права
Маріупольського державного університету

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Анотація. У статті зроблено аналіз конституційно-правової доктрини щодо категорії конституціоналізму та її змісту. Досліджено елементи сучасного конституціоналізму, зокрема, його принципи та цінності. Узагальнено визначення конституціоналізму як категорії сучасного конституційного права, запропоновано авторське розуміння юридичного змісту конституціоналізму.

Аннотация. В статье проведен анализ конституционно-правовой доктрины касательно категории конституционализма и его содержания. Исследованы элементы современного конституционализма, в частности его принципы и ценности. Обобщено понимание конституционализма как категории современного конституционного права, предложено авторское понимание юридического содержания конституционализма.

Annotation. The analysis of the constitutional legal doctrine on constitutionalism category and its volume is given in the article. The elements of modern constitutionalism are researched at, such as its principles and values. The understanding of the constitutionalism as the modern Constitutional Law category is communed, the author understanding of the legal volume of constitutionalism is proposed at.

Постановка проблеми. Питання визначення категорії конституціоналізму сьогодні стає ключовим у сучасній теорії конституційного права.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питання змісту конституціоналізму підіймалися у працях багатьох вітчизняних теоретиків конституційного права – Баймуратова М.О., Орзих М.П., Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф., Тодики Ю.М., але надані ними дефініції у цій сфері є неузгодженими між собою та потребують на додатковий аналіз із метою наступного їх удосконалення. Це обумовлює безперечну актуальність аналізу проблемних аспектів конституціоналізму, що слід вважати *метою* нашої роботи. До завдань статті слід віднести аналіз конституційно-правової доктрини щодо категорії конституціоналізму та її змісту, дослідження елементів сучасного конституціоналізму, визначення конституціоналізму як категорії сучасного конституційного права.

Викладення основного матеріалу. Розглянемо аспекти системи сучасного конституціоналізму. Як відзначає з цього приводу Крусян А.Р., актуалізація теорії і практики сучасного конституціоналізму спричинена процесами конституційного реформування в Україні, оскільки політико-правова система конституціоналізму є важливою інструментальною і процедурною гарантією становлення, розвитку, функціонування громадянського суспільства та правової держави; тому конституціоналізм

представляється основною метою конституційних перетворень у країні [9, с. 42].

На думку Циверенка Г.П., конституціоналізм розглядався як необхідний атрибут правової держави та ліберальної демократії, у якій поважається гідність особи, гарантовані права та свободи громадян, не допускається втручання у сферу приватних інтересів. Водночас у сучасній політико-правовій літературі використовуються різні підходи до визначення конституціоналізму, оскільки у ХХ ст. з його масштабними соціально-політичними потрясіннями, формуванням загальнолюдських цінностей, появою та зростанням ролі міжнародних стандартів прав людини та громадянина надало сучасній конституційній доктрині нової спрямованості [18, с. 174]. Втім, як зауважує з цього приводу Богданова Н.О., основні правові цінності, що характеризують теорію конституціоналізму, продовжують займати важливе місце в політико-правовій вітчизняній і зарубіжній думці [2, с. 164].

Вітчизняні фахівці констатують, що у сучасній юридичній літературі конституціоналізм зазвичай розглядають у нерозривному зв'язку з обмеженням влади держави як надію на існування конституційних важелів відносно встановлення державних обмежень, юридичне обмеження держави і загальну протидію свавіллю правління, сукупність принципів, порядку діяльності й інституціональних механізмів, що традиційно використовуються з метою обмеження державної влади. Це, однак, не виключає різноманіття поглядів щодо розуміння поняття «конституціоналізм» [18, с. 174]. Професор Орзіх М.П. також вказує, що в українській конституційно-правовій науці конституціоналізм не отримав єдиного визначення, тому інтерпретується по-різному, а огляд різних його характеристик дає змогу цьому автору зробити висновок, що «в науці склалися три основні підходи до його визначення: політичний, філософсько-історичний і юридичний» [12].

Дійсно, Тодика Ю.М. визначає конституціоналізм саме у політичному розумінні, як особливий характер відносин між державою і суспільством, що є оформленням суспільної згоди щодо відповідних цінностей, принципів і механізмів [8, с. 5]. Водночас, Шаповал В.М. окреслює конституціоналізм, як політико-правову ідеологію, інтелектуальні узагальнення, властиві певному етапу історичного розвитку, вказуючи, що водночас конституціоналізм «сприймають як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей» [19, с. 17]. Інші сучасні автори пропонують розуміти конституціоналізм, як «правову ідеологію, яка відображає і прогнозує розвиток відповідної нормотворчості та нормо застосування» [15, с. 5]. Рябінін М.А. під конституціоналізмом розуміє вчення про конституцію як обґрунтований інструмент політичного управління державою; а створена у суспільстві політична система, є заснованою саме на конституції та конституційних методах управління державою [14, с. 7].

Як відзначали вітчизняні автори, у філософсько-історичному сенсі категорію конституціоналізму слід розглядати з двох позицій – широкої і вузької. При цьому у широкому розумінні конституціоналізм еволюціонує, починаючи від міфологічних форм світобачення до раціонально-логічних форм мислення, до ознак теоретичного знання, виникнення політико-правової науки. У вузькому сенсі конституціоналізм визначається ними як комплекс політико-правових ідей і практики державного будівництва «буржуазії», яка орієнтувалася на створення інституційно-правових умов функціонування держав, у яких забезпечувалося б верховенство народу, виняткове правління законів, широкі права і свободи особи, демократична виборча система [8, с. 5-8].

Циверенко Г.П. вказує з цього приводу, що в юридичному аспекті конституціоналізм розуміється і як особливий режим функціонування державної влади на основі конституційних методів і (в широкому розумінні) як складна політико-правова система. Цей автор влучно відзначає, що «політична і філософсько-історична характеристики конституціоналізму становлять інтерес, але в їх рамках, як правило, стверджуються тези, що мають досить абстрактний характер». У свою чергу, юридичний аспект, додає Циверенко Г.П., «дає змогу сформулювати чітку дефініцію цього явища, що видається методологічно необхідним для наукового дослідження конституціоналізму, оскільки одна з найважливіших категорій сучасної науки конституційного права не може визначатися *in abstracto*».

Цей автор відзначає юридичний конституціоналізм як систему, у якій як один з елементів наявні конституційні норми, конституція, «але не як щось застигле, статичне, а конституція, узята разом з її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, які відображають концепцію, філософію, суть конституції, а також практику її здійснення». Крім цих складових політико-правової системи конституціоналізму Циверенко Г.П. відносить до неї конституційну правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційну законність [18, с. 173].

Соніна Л.В. вважає, що конституціоналізм є політико-правовим режимом, що полягає в конструюванні індустріального чи постіндустріального суспільства і встановленні у ньому засад конституційності (гармонії, справедливості) з метою забезпечення його повноцінного існування й розвитку шляхом втілення в праві, правосвідомості, суспільно-державному устрої ідей (цінностей) пріоритету конституційного законодавства, забезпечення людської гідності, прав та свобод людини і громадянина, демократії та децентралізації, сильної державної влади, свободи економічної діяльності, інших ідей (цінностей), а також шляхом виділення в суспільстві соціальних груп, здатних відстоювати названі ідеї (цінності)» [16, с. 54]. Таким чином, можна побачити, що у цьому визначенні цінності конституціоналізму розглядаються як певні ідеї, а не практика.

Російські дослідники визначають конституціоналізм, як:

- живий, верховний закон, втілений у життя країни;
- ставлення суспільства до Конституції;
- демократичні зразки поведінки й інститути, що з'явилися навколо Конституції;

- сукупність громадянських прав, свобод слова і гарантії прав меншин від переважної більшості [13, с. 750].

Киргизький автор Бокоев Ж.А. розглядає конституціоналізм у трьох аспектах:

- як систему правління, у формі конституційної правової держави, протилежну абсолютизму та засновану на принципі обмеженого правління і приматі прав людини;

- як варіант політичної модернізації, що полягає у перерозподілі влади органам народного представництва;

- як політико-правовий режим відносин держави і суспільства, який склався в ряді країн, заснований на наборі правових принципів [3, с. 13].

На думку вітчизняних фахівців, конституціоналізм є політико-правовим явищем, правова (юридична) суть якого зумовлена, перш за все, нормативно-правовою основою цієї системи, якою виступає Конституція і конституційне законодавство. Водночас Конституція має змішану політико-правову природу, як і конституційні відносини, що виникають на основі її норм, які також можуть бути охарактеризовані як політичні і правові одночасно, оскільки вони регулюють процес організації і здійснення владних повноважень народом, державою, елементами політичної системи [8, с. 47].

Крім того, Баймуратов М.О. бачить в конституціоналізмі сукупність трьох елементів: історію, теорію та практику конституційного будівництва [20, с. 47].

Аналогічної точки зору дотримується Циверенко Г.П., який вважає, що політична природа конституціоналізму впливає з тісного взаємозв'язку політики з конституційно-правовими інститутами і реаліями. Цей автор визначає конституціоналізм, як теорію і практику управління публічними справами, засновану на демократичних конституціях та конституційних методах правління, що обмежує державну та іншу публічну владу з метою гарантування верховенств права та вказує, що конституціоналізму властиві, як мінімум, три істотні компоненти:

- певна філософія, система ідей, поглядів, принципів, де центральне місце займає вчення про конституцію, про правові основи державної влади, про державний устрій суспільства, про права і свободи людини та громадянина;

- конституційне законодавство, тобто частина нормативної бази державного будівництва;

- практика реалізації принципів і норм, що отримали закріплення в чинній конституції, конституційному законодавстві [18, с. 174].

На думку Арутюняна Г.Г. для пострадянських країн першочерговим завданням суспільної трансформації було і залишається встановлення

конституціоналізму та гарантування стійкості конституційно-правових розвитків. Це є неможливим без певної політичної та конституційної культури, без надійного гарантування верховенства права за допомогою демократичних інститутів, формування необхідного середовища суспільної злагоди. Втім, додає цей автор, життя переконливо показує, що розвиток конституціоналізму не може служити поточної політичної доцільності, не може порушувати баланс поділу влади, сприяти злиттю політичних, адміністративних та економічних сил, що неминуче призводить до формування корумпованої державної піраміди [1].

Отже, можна побачити, що конституціоналізм сьогодні має як юридичний, так і політичний та філософський виміри, у яких питанню ціннісного наповнення має приділятися неабияка увага.

Також можна навести думку Єрофеева А.А. про те, що сучасне конституційне право нерідко оперує такими категоріями як цінності і пріоритети, які мають у первісному значенні не правовий, а швидше філософський або соціологічний зміст. У той же час використання цих категорій в конституційно-правовому аспекті викликає необхідність визначення саме їх правового змісту, а також особливостей, зумовлених їх правовим наповненням; ці поняття у зв'язку з практичними цілями або дослідницькими завданнями стають втягнутими в сферу права, отримуючи, таким чином власний юридичний зміст, набуваючи статусу правових в силу їх укорінення в понятійному ладі юридичної науки. Поняття такого роду виникають й існують у власних областях, змістовно адаптуються до характеристик юридичної науки і особливостей юридичної практики, набувають відмінний від свого прототипу обсяг, включаються в систему юридичних понять, тобто беруть участь у формуванні предмета науки. Такі поняття можна умовно назвати консолідованими, оскільки вони включаються в юридичний обіг не механічно, а зазнають серйозні зміни, адаптуються до завдань юридичних досліджень і набувають нового змісту [5, с. 42].

Кіреєв В.В. у цьому контексті відзначає, що в рамках позитивної теорії права у середині 50-х рр. ХХ ст. почали застосовуватися нові філософські методи і прийоми, в тому числі і аксіологічні, що визначили значущість ціннісного «кута зору» при розгляді явищ дійсності. Разом з тим можна погодитися з висновком про те, що сьогодні загальнотеоретичні дослідження виведені на новий, більш високий рівень – «філософський» рівень позитивної теорії, коли правові явища, пов'язані з догми права, існують в умовах, за яких вони можуть отримати згідно вимогам часу тлумачення з позицій новітніх філософських категорій і, отже, розкрити свої особливості в нових якостях, зв'язках і співвідношеннях [6, с. 7].

Наведене можна пояснити й тим, що спектр питань такого наукового напрямку, як конституційна аксіологія, формується сьогодні озвучений у невеликій кількості дослідників, більшість з яких мають метою визначення ролі та місця конкретної конституційної цінності у аксіології конституціоналізму. Тому, на думку Єреклинцевої О.В., в аксіологічному

підході важливо те, з точки зору яких чинників оцінюються політичні і юридичні інститути, оскільки підставою оцінок стали інтереси різних соціальних груп, їхні уявлення про цінності [4, с. 3]. Водночас, оскільки в предмет конституційного права входить кілька груп суспільних відносин в залежності від сфер діяльності та у відповідності з розділами конституції, то і в предмет конституційної аксіології можна включити кілька розділів, додає Малько М.П. Втім, як вказує цей автор, у загальному вигляді предметом конституційної аксіології можна вважати визначення і закріплення найбільш широкого кола цінностей суспільства в конституції, які, в свою чергу, виступають основою побудови і ведення державної економічної та соціальної політики [10, с. 35].

Водночас, на думку Циверенко Г.П., становлення конституціоналізму в Україні здійснюється в руслі формування правової держави, яка не тільки визнає і закріплює на рівні Конституції і поточного законодавства основні права та свободи людини і громадянина, а й забезпечує правову безпеку особи, її життя, здоров'я, гідність, захищеність її прав не тільки від посягань інших осіб і організацій, а й від самої держави, її посадових осіб. Особистість – первинна, автономна одиниця суспільного організму, суспільства, тому, відповідно, її благополуччя, правова і соціальна захищеність залежать від стану суспільства, відносин з державою. У тоталітарній державі суспільство поглинається державою, не має необхідної самостійності, повністю залежить від держави. У правовій державі формується громадянське суспільство, яке складається з незалежних від держави суб'єктів, які діють у межах закону. Відносини між громадянським суспільством і державою тут інші: держава підкоряється суспільству, вона виконує тільки ті функції, які випливають з природи суспільства і слугують суспільству [18, с. 173].

На думку Крусян А.Р., конституціоналізм базується на принципах, що вироблені людством та стали світовими стандартами формування демократичної, правової держави і громадянського суспільства, що «сприйняті, в усякому разі вербально, в сучасній Україні». Ці принципи вказаний автор називає «початком» системи конституціоналізму, «першими» в її русі, функціонуванні, застосувавши до них гегелівську характеристику філософських принципів [9, с. 34]. При цьому, додають інші вітчизняні теоретики, принципи конституціоналізму встановлюють характер та міру взаємостосунків публічної влади і людини, забезпечують тим для людини «правову свободу», як відносини «проникаючих» можливостей права і «право вільного простору» [11, с. 92-94].

Чіркін В.Є. вказує про те, що саме загальнолюдські і соціальні цінності обумовлюють конституційні пріоритети, що конституція сучасного суспільства по-новому визначає свій об'єкт: це не тільки держава і особистість, а й система взаємозв'язків – особистості, колективу, держави і суспільства. У зв'язку з цим зазначений автор до пріоритетів сучасних конституцій відносить гідне людини існування, пріоритет політичних партій серед громадських об'єднань, колективних прав,

розширення регулюючої ролі держави, пріоритет змішаної форми правління, пріоритет соціально орієнтованої економіки, політичної змагальності і плюралізму, ідеологічного плюралізму. На думку цього автора, сучасні конституції сприймають загальнолюдські цінності минулого, піднімають їх на новий рівень і формулюють нові пріоритети – вільного, соціалізованого і колективізованого суспільства, людини з гідним життєвим рівнем [17, с. 53].

Єреклінцева О.В. під конституційними цінностями розуміє сукупність універсальних та пріоритетних соціальних принципів (цілей, установок), формалізованих в Основному Законі, які виходять з результату конституційно-оціночної діяльності судових органів конституційного контролю, що забезпечують найбільш оптимальний розвиток особистості, суспільства і держави на основі балансу приватних і публічних інтересів, що спирається на принцип справедливості. Цей автор виділяє такі ознаки конституційних цінностей, як верховенство, історичність, ієрархічність, стабільність, сконцентрованість, оновлюваність змісту, легітимність і справедливість [4, с. 8]. Єрофеев А.А. у свою чергу, вказує, що значення конституційних цінностей полягає також у тому, що вони дозволяють пов'язувати власне правовий і морально-етичний зміст правил і принципів організації суспільства і держави. Втім, цей автор визнає, що етичну складову конституційно-правових цінностей «також не можна жодним чином абсолютизувати, оскільки мова йде саме про правові цінності», тому «розробка категорії «конституційні цінності» є перспективним напрямком сучасної конституційної аксіології та правознавства в цілому, оскільки вони являють собою сукупну ціннісну установку конституціоналізму, що має правотворче і правозастосовче значення» [5, с. 42].

Висновки. Отже, підсумовуючи, слід констатувати, що конституціоналізм у сучасній науковій доктрині розуміється у філософському, політичному та юридичному вимірах. Юридичне розуміння конституціоналізму передбачає нормативне закріплення та практичну реалізацію ознак конституціоналізму, конституційних цінностей та принципів, із формуванням відповідної регулятивної методології та механізмів. Ознаки, цінності та принципи конституціоналізму є вкрай широкою категорією, чітких рамок якої у теорії конституційного права досі не існує; водночас саме формування системи конституційних цінностей (аксіології конституціоналізму) в Україні дозволить у майбутньому сформувати повноцінну концепцію вітчизняного конституціоналізму. Це безумовно має стати підґрунтям для додаткових наукових досліджень.

Використані джерела:

1. Арутюнян Г. Г. Конституционно-правовое развитие в зеркале общественной трансформации / Г. Г. Арутюнян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=1504>
2. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М. : Юрист, 2001. – 256 с.

3. Бокоев Ж.А. Модели современного конституционализма и опыт постсоциалистических государств (на примере Киргизской республики) : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук ; специальность 12.00.02 / Ж.А. Бокоев. – М., 1998. – С. 13.
4. Ереклинцева Е. В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России : автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. ; специальность 12.00.02 / Е. В. Ереклинцева. – Челябинск, 2010. – 26 с.
5. Ерофеев А. А. Ценности в современном конституционном праве Российской Федерации: теоретико-методологические подходы к определению понятия / А. А. Ерофеев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 22. – С. 41-45.
6. Киреев В. В. О проблеме определения ценностных ориентиров конституционно-правовой реформы / В. В. Киреев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 9. – С. 5-11.
7. Конституційне право України [підручник для вузів] / За ред. В. Ф. Погорілка. – 2-ге вид., допрац. – К. : Наукова думка, 2000. – 724 с.
8. Конституційне право України [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. Ю. М. Тодици, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
9. Крусян А. Р. Сучасний конституціоналізм – мета конституційних перетворень в Україні / А. Р. Крусян // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – Серія Право. – 2009. – № 841. – С. 42-47.
10. Малько М. П. Предмет конституционной аксиологии / М. П. Малько // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 19. – Право. – Вып. 24. – С. 34-37.
11. Орзих М. Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. – О. : Юридична література, 2005. – 312 с.
12. Орзих М. Ф. Современный конституционализм: теория и перспективы развития / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www/kspmr.com/MAG/?id_article_4d a 0dac591.
13. Поярков С. Ю. Российский конституционализм: идеологический аспект / С. Ю. Поярков // Право и политика. – 2009. – № 4. – С. 749-753.
14. Рябинин Н. А. Государственность и российский конституционализм / Н. А. Рябинин // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. – С. 55-57.
15. Сазонникова Е. В. Конституционная культурология: постановка проблемы / Е. В. Сазонникова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 4-6.
16. Сони́на Л. В. Конституционализм в Российской Федерации как политико-правовой режим : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук ; специальность 12.00.02 / Л. В. Сони́на. – Екатеринбург, 2001. – 18 с.
17. Чиркин В. Е. Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты / В. Е. Чиркин // Правоведение. – 2003. – № 2. – С. 50-57.
18. Циверенко Г. П. Основні підходи до визначення поняття «конституціоналізм» у сучасній науковій думці / Циверенко Г. П. // Держава та регіони. – Серія Право. – 2009. – № 1. – С. 171–175.
19. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : нариси з історії, теорії і практики : [монографія] / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 559 с.
20. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму // Бюлетень Мністерства юстиції України. – 2010. - № 4 - С. 56.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

Прилуцький С.В.,
к.ю.н., науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010 р.

Анотація. Через призму Конституції України автор здійснює критичний аналіз положень механізму формування суддівського корпусу, який запровадив новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.). У роботі піднімаються проблемні питання щодо органів формування суддівського корпусу, вимог до кандидатів у судді та їх професійної кар'єри.

Аннотация. Через призму Конституции Украины автор осуществляет критический анализ положений механизма формирования судейского корпуса, который был внедрён новым Законом «О судоустройстве и статусе судей» (2010 г.). В работе затрагиваются проблемные вопросы относительно органов формирования судейского корпуса, требований к кандидатам в судьи и их профессиональной карьеры.

Annotation. Through the prism of Constitution of Ukraine an author carries out the walkthrough of positions of mechanism of forming of judge corps which was inculcated new Law «About the judicial system and status of judges» (2010). Problem questions are in-process affected in relation to the organs of forming of judge corps, requirements to the candidates in judges and their professional career.

Постановка проблеми. Основоположним джерелом вітчизняного права – є Конституція України, яка за своєю правовою природою мала б відображати втілення суспільного договору між народом України та державою у найважливіших питаннях їх взаємовідносин та організації. Одним із таких питань є утворення судової влади, яка буде спроможна виступити в якості незалежної сторони між народом та державою щодо дотримання цього договору і захистити суверенітет народу від політичної чи юридичної анархії, зловживань чи узурпації влади збоку інститутів державної влади, окремих соціальних груп чи політичних партій. У цьому відношенні закони, що встановлюють судову систему та механізми судочинства мають суворо відповідати як букві так і духу Конституції України. Потрібно постійно пам'ятати, що така вимога прямо виходить зі ст. 8 Конституції України, де встановлено: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії».

Тим самим, перше і головне завдання вітчизняної науки та практики здійснити об'єктивний аналіз новому Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на предмет його відповідності Конституції України. Саме це

є метою цієї статті, бо саме у цьому відношенні у нас виникло ряд важливих застережень.

Як відомо, Конституція України у ст. 127 встановила головні засади організації суддівського корпусу та статусу суддів. Цією статтею закріплюється: «На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом».

Водночас, згідно ст. 65 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюється, що добір кандидатів на посаду судді здійснюється з числа осіб, які відповідають вимогам, установленим Конституцією України та статтею 64 цього Закону, за результатами проходження спеціальної підготовки та складення кваліфікаційного іспиту відповідно до вимог цього Закону.

Кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду судді, має право звернутися до *Вищої кваліфікаційної комісії суддів України* з заявою про участь у доборі кандидатів на посаду судді.

Як бачимо, Конституція чітко встановила орган, який має давати рекомендацію для призначення суддею – це кваліфікаційна комісія суддів. Тому, рекомендацію на посаду судді, і на сьогодні мають давати кваліфікаційні комісії суддів, у тому сенсі, що державний механізм на момент прийняття Конституції передбачав існування цілісної системи кваліфікаційних комісій, які діяли спершу відповідно до Закону України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» (1994 р.), а згодом, Закону України «Про судоустрій України» (2002 р.). Ні буквою ні духом Конституції України не передбачено такого окремого органу, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України, приміром, Вищої ради юстиції, назва і статус якої чітко визначені у ст. 131 Конституції України.

Законодавець, замість того щоб усунути недоліки організації та діяльності системи кваліфікаційних комісій, зробив дуже просто і легко, - ліквідував її. Всім відомо, що ті умови, за яких працювали кваліфікаційні комісії, не могли забезпечити ефективність цього конституційного органу. Не секрет, що члени кваліфікаційних комісій діяли на громадських засадах, без належного організаційно-технічного, нормативного та методичного забезпечення. Проте, саме регіональні (обласні) кваліфікаційні комісії мали б сьогодні забезпечувати судову владу та суспільство кваліфікованим добором кандидатів на посаду судді за доступною дисциплінарною юрисдикцією.

За нинішніх регулювань суспільство позбавлено доступної для них системи дисциплінарної відповідальності суддів, як важливого контрольного механізму громадянського суспільства за незалежністю судової влади. Жорстка централізація як кадрової так і дисциплінарної політики щодо суддів, збільшить і без того величезний розрив між суспільством і судовою владою який на сьогодні існує.

На наш погляд, *Вища кваліфікаційна комісія суддів України не є встановленим конституційним органом формування суддівського корпусу та не може підмінити собою систему кваліфікаційних комісій, яку передбачає Конституція України 1996 р.*

Іншим важливим питанням щодо формування суддівського корпусу – це вимоги, які висуваються до кандидата на посаду судді. Так, для того щоб кваліфікаційна комісія суддів дала необхідну рекомендацію для заміщення посади судді суду загальної юрисдикції, особа повинна відповідати визначеному переліку конституційних вимог: *а) громадянство України; б) вік, не молодше двадцяти п'яти років; в) вища юридична освіта; г) стаж роботи у галузі права не менш як три роки; д) проживання в Україні не менш як десять років; е) володіння державною мовою.*

При цьому Конституція встановлює спеціальні застереження щодо суддів спеціалізованих судів, які повинні мати *фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом.*

Натомість, новий закон у статтях 66 та 69 встановив не передбачену Конституцією вимогу до кандидатів на посаду судді, як обов'язкове проходження спеціальної підготовки у спеціальних юридичних вищих навчальних закладах та Національній школі суддів України. З цього витікає, що без наявності документа відповідного зразка, який підтверджуватиме проходження кандидатом такого спецнавчання, Вища кваліфікаційна комісія суддів України атестувати його не буде і рекомендацію на посаду судді не надасть. *Ці положення прямо вступають у суперечність зі ст. 127 Конституції України, як закону прямої дії, де встановлено вичерпний перелік вимог до кандидата на посаду судді для отримання відповідної рекомендації на призначення.*

За новітньою моделлю, яку запровадив Закон «Про судоустрій і статус суддів», щоб його застосовувати у нерозривному зв'язку з Конституцією, рекомендація на посаду судді має передувати добору кандидатів на посаду судді, бо по іншому не вийде. У цьому питанні закон своєю оригінальністю перевершив як юридичну логіку так і Конституцію України.

Крім того, встановлюючи в обов'язковому порядку до всіх кандидатів вимоги проходження спецнавчання, на наш погляд від суддівської посади відштовхуються найбільш досвідчені та професійні представники юридичної професії. Несправедливо та й недоцільно садити за одну студентську лаву адвоката чи прокурора, зі стажем у 5- 10 років

професійного судочинства, разом із юрисконсультом, банківським клерком чи помічником судді. Запропонована система пропонує відірвати професіоналів від своїх робочих місць, від сімей, нормальних соціально-побутових умов на 6 місяців, а за деякими пропозиціями зарубіжних експертів, то і до 12 місяців.

На мою думку, система кадрового забезпечення судової влади повинна мати два паралельних джерела: (1) професійні юристи-практики з досвідом роботи 5-7 років, та (2) спеціально підготовлені кандидати, які отримали практичний досвід судової діяльності, поєднаний із навчанням у спеціалізованих навчальних закладах.

У місцевих та апеляційних судах має бути офіційно затверджена штатна посада стажера на посаду судді. Статус стажера на посаду судді має бути суміщений зі статусом помічника судді. Важливою передумовою такого запровадження повинна бути узаконена його процесуальна компетенція. За таких умов юрист, що не має необхідного практичного досвіду, в якості стажера на посаду судді набуватиме навиків та знань, необхідних для роботи суддею. Практична підготовка стажера під керівництвом досвідчених суддів-наставників повинна поєднуватись із обов'язковим курсом спеціалізованого навчання. Навчання в школі суддів та складання всіх іспитів повинно передувати призначенню суддею. Діяльність на посаді стажера (3-5 роки) і саме в судовій системі дасть змогу детально дослідити особистість майбутнього судді, його професійні здібності та недоліки, ряд важливих особистих характеристик.

На основі конкурсної боротьби, незалежні кваліфікаційні органи мають атестувати всіх кандидатів, визначати рейтинг кожного з них, що слугуватиме основою для рекомендації та вибору вакантної посади.

Виходячи з викладеного, *Закон України «Про судоустрій та статус суддів» встановив неконституційну вимогу до кандидатів на посаду судді про обов'язкове спеціалізоване навчання, що грубо порушує конституційні права громадян на доступність до державної служби та незалежність статусу суддів.*

В механізмі організації та діяльності суддівського корпусу самотійне місце займає питання щодо *професійної кар'єри суддів*. На сьогоднішній день питання професійної кар'єри мав би регулювати Закон «Про судоустрій і статус суддів», який скасував чинність попередніх Законів «Про судоустрій України»(2002 р.) та «Про статус суддів» (1992 р.).

Кар'єрне зростання судді передбачає як сходження по ієрархічній вертикалі судової системи (включає збільшення владних повноважень, матеріальної винагороди, соціальних гарантій), так і досягнення більшого авторитету та впливовості як у середині судової системи так і зовні. З цього приводу можна виділити ряд самотійних форм кар'єрного зростання судді в Україні:

(1) Заміщення адміністративної посади у сфері судового управління (голова суду, заступник голови суду, голова судової палати та ін.).

(2) *Заміщення посади у сфері самоорганізації судової влади чи суддівського самоврядування (обрання членом кваліфікаційної комісії, обрання членом Вищої ради юстиції, обрання суддею Конституційного Суду України, обрання членом (головою) ради суддів та ін.).*

(3) *Заміщення посади судді суду вищого рівня (обрання судді районного суду суддею апеляційного суду та ін.).*

(4) *Як самостійна форма кар'єрного росту судді є його обрання на безстроковий період після завершення першого 5-річного строку повноважень.*

Найбільш значущим кар'єрним просуванням для судді місцевого суду – є обрання до суду вищої інстанції. Проте, чи може суддя місцевого суду претендувати на посаду вищого рівня? За яких умов? За чиєю рекомендацією чи поданням? На яких конкурсних умовах, що гарантують рівний доступ до суддівської посади? Відповіді на деякі з цих питань можна було знайти у положеннях Законів «Про судоустрій України» (далі N 3018-III) та «Про статус суддів» (далі N 2862-XII). Правові регулювання питань професійної кар'єри вітчизняних суддів у цих законах були досить обмеженими. Так, у ст. 7 Закону N 2862-XII, яка називається «*Право на заняття судової посади*», окрім загальних конституційних вимог для першого призначення суддею, також передбачаються загальні вимоги для заміщення суддівської посади всіх вищих рівнів. Зокрема, суддею апеляційного суду, міг бути громадянин України, який досяг на день обрання 30 років, мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як п'ять років, в тому числі не менш як три роки на посаді судді. Суддею вищого спеціалізованого суду міг бути громадянин України, не молодший тридцяти років, який мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як сім років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді. Суддею Верховного Суду України міг бути громадянин України, який досяг на день обрання 35 років, мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як десять років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді. Тим самим, попередній закон чітко визначив лише два критерії кар'єрного росту судді: *відповідний вік та стаж суддівської роботи.*

Стосовно процедури кар'єрного просування, то ст. 62 Закону N 3018-III передбачила, що переведення судді за його заявою з одного суду до іншого, того самого рівня і спеціалізації, здійснюється Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України або голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Усі інші переведення судді з одного суду до іншого суду здійснювалися у порядку призначення чи обрання судді. Тим самим, зміна суддею спеціалізації (перехід із загального до спеціалізованого суду чи навпаки, незалежно від рівня суду), перехід судді з нижчої судової інстанції до вищої, чи навпаки, вимагали проходження суддею загальної процедури призначення Президентом України (якщо суддя не був обраний безстроково та його 5-річний строк повноважень не збіг), або ж обрання Верховною Радою України. Правові

механізми призначення та обрання суддів які були врегульовані окрім названого Закону № 3018-III також Положенням «Про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» (Указ Президента України від 30 червня 2004 року № 697/2004) та Законом «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» (далі № 1625-IV).

Закон № 1625-IV передбачав, що подання про переведення судді з одного суду до іншого у порядку обрання до Верховної Ради України вносив Голова Верховного Суду України або голова відповідного вищого спеціалізованого суду. До цього подання додавалася особова справа судді. Порядок переведення судді з одного суду до іншого шляхом обрання відбувався у такому порядку: 1) звернення судді до територіального управління державної судової адміністрації щодо переведення з одного суду до іншого; 2) підготовка державною судовою адміністрацією матеріалів та направлення їх до Верховного Суду України або відповідного вищого спеціалізованого суду; 3) внесення Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду подання до Верховної Ради України.

Переведення судді з одного суду до іншого шляхом обрання здійснювалося на пленарному засіданні Верховної Ради України за наявності висновку відповідного Комітету Верховної Ради України без обговорення. Присутність такого судді в залі засідань Верховної Ради України була обов'язковою.

Водночас, із змісту ст. 87 Закону № 3018-III випливало, що для зайняття посади судді у суді вищого рівня була необхідна рекомендація відповідної кваліфікаційної комісії, яка могла бути надана лише за результатами обов'язкової кваліфікаційної атестації у формі кваліфікаційної співбесіди.

Підставами для призначення кваліфікаційної атестації судді була лише заява судді про переведення до суду вищого рівня. На суддю, що підлягав кваліфікаційній атестації, голова відповідного суду складав характеристику, в якій відображалися ділові та моральні якості судді, давалася оцінка його професійної діяльності. До характеристики можна було додати рішення зборів суддів суду, в якому працював суддя. Водночас, характеристику на голову суду для кваліфікаційної атестації складав голова відповідного суду вищого рівня. До характеристики можна було додати рішення зборів суддів даного суду.

Кваліфікаційна співбесіда з суддею, який претендував на зайняття посади у суді вищого рівня, стосувалася знань у галузі законодавства, судової практики і правової аналітики, рівень яких мав бути достатнім для забезпечення належного виконання суддею повноважень у суді вищого рівня.

Кваліфікаційна комісія суддів, залежно від рівня професійних знань, стажу, посади, досвіду роботи судді, який атестується, приймала рішення

про рекомендацію кандидата на посаду судді у відповідному суді або відмову в рекомендації для зайняття посади судді.

У попередньому законі було неприхованим те, що питання кар'єрного росту судді знаходилося у переважній компетенції органів судового управління (адміністрування), а також домінуючих політичних сил, які безумовно намагалися провести «своїх» суддів до вищих судових інстанцій. Хоча важливим позитивом цього процесу була безпосередня участь кваліфікаційних комісій суддів та можлива участь органів суддівського самоврядування. Нажаль, роль та участь органів суддівського самоврядування у важливих питаннях кар'єрного росту суддів була мінімізована, та зводилась до факультативного рівня. Вище було зазначено, що при проходженні суддею атестації голова суду давав йому характеристику, до якої можна було додати рішення зборів суддів суду, в якому працював суддя.

Якщо звернутись з цим питанням до нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», то можна побачити наступне. Єдиним критерієм кар'єрного зростання судді є його стаж роботи на посаді судді. Так, до складу апеляційного суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років (ст. 26), до вищих спеціалізованих судів судді, що обрані на посаду безстроково (ст. 31). Суддею Верховного Суду України може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років або суддя Конституційного Суду України (ст. 39). Інші критерії щодо професіоналізму, високих моральних та ділових якостей як вимоги для кар'єрного просування судді, відсутні.

З цього приводу варто нагадати, що згідно п.10 Основних принципів незалежності судових органів, які були схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН (1985 р.), підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема *здібностей, моральних якостей і досвіду*. Водночас, згідно Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» також передбачається, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії; як обрання так і кар'єра суддів повинні базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої *кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці*.

Згідно п.4.1 Європейської хартії про закон «Про статус суддів», коли система підвищення суддів базується не на вислuzі років, вона має ґрунтуватися виключно на *якостях та достоїнствах*, що були виявлені під час виконання суддею його обов'язків шляхом об'єктивної оцінки його діяльності одним або кількома суддями та співбесіди із цим суддею. Крім того, згідно п.6.2 винагорода судді призначається залежно від *стажу роботи, характеру обов'язків, виконання яких доручено суддям відповідно до їх професії та від важливості завдань*, що на них покладаються. Оцінюватися ці фактори повинні відверто й відкрито.

Як бачимо, міжнародні акти визначають ідейні основи (принципи), на базі яких кожна країна має формувати свою систему та чіткі критерії оцінки суддів, механізми суддівської кар'єри.

Таким чином, *навіть у загальних рисах новий закон не розкрив найголовніші вимоги та критерії для кар'єрного зростання суддів, лише задовольнившись формальним підвищенням строку суддівського стажу для тієї чи іншої інстанції.*

Процедура кар'єрного зростання судді, якщо її можна так назвати, сформульована у ч.2 та 3 ст. 80 де вказується, переведення судді, обраного безстроково, до суду іншого рівня тієї ж судової спеціалізації здійснюється Верховною Радою України з дотриманням порядку, встановленого цим Законом та Регламентом Верховної Ради України для обрання судді.

Порядок обрання судді згідно ст. 74 передбачає таку процедуру. Суддя, за його заявою має бути рекомендований Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання його Верховною Радою України на посаду судді, якщо відсутні визначені законом обставини, що перешкоджають цьому.

Обрання на посаду судді здійснюється в такому порядку: 1) кандидат звертається з письмовою заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про рекомендування його для обрання на посаду судді безстроково; 2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про підготовку матеріалів щодо кандидата на посаду судді безстроково на своєму офіційному веб-порталі та в офіційних засобах масової інформації; 3) Вища кваліфікаційна комісія суддів України перевіряє відомості про кандидата, враховує показники розгляду кандидатом справ; 4) Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення про рекомендування чи відмову у рекомендуванні його для обрання на посаду судді безстроково і в разі рекомендування направляє відповідне подання до Верховної Ради України; 5) Верховна Рада України відповідно до подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України приймає рішення про обрання на посаду судді безстроково в порядку, встановленому законом.

При цьому закон жодним чином не вказує про можливість та необхідність відкриття вакансій та проведення конкурсу на заміщення посад у вищих судах. У цьому відношенні таке важливе питання статусу судді, як професійна кар'єра, є практично не врегульоване.

Відсутність чітких та прозорих процедур конкурсу та закритість інформації про відкриття вакансій у судах вищих інстанцій створює простір для маніпулювання та нездорової конкуренції між суддями, що підриває єдність статусу та цілісність суддівської спільноти, створює простір для так званого «кар'єризму». Такий стан речей є ненормальним для демократичної та правової країни.

Безумовним елементом процедури кар'єрного росту судді має бути об'єктивна оцінка його попередньої роботи. Головний критерій, який має бути покладений в основу механізму оцінювання роботи судді –

професійна майстерність, яка виражається у якісному (бездоганному) здійсненні правосуддя. Цей критерій має бути у прямому співвідношенні з навантаженням на суддю (кількість справ, що розглядається суддею за певний період), категорією справ (складні справи, середньої складності та нескладні справи) та спеціалізацією судді (цивільна, господарська, кримінальна, адміністративна та ін.). Безумовно, судова практика має чітко викристалізувати параметри складності справ у всіх сферах правовідносин та судової юрисдикції. Такими чинниками мають виступити:

(1) Складність законодавства (впровадження нових законів; суміжність галузей права та їх взаємна суперечність; нечіткість та неповнота правових регулювань, та ін.).

(2) Відсутність напрацьованої судової практики.

(3) Складність судового слідства (багатоенізотність справи, велика кількість підсудних; ускладненість провадження гарантіями захисту свідків, участь народних (присяжних) засідателів та ін.).

(4) Моральна чи психологічна складність справи (тяжкі насильницькі злочини, великий громадський чи політичний резонанс та ін.)

(5) Оцінка роботи судді може також даватись через призму соціально-політичного резонансу його професійної діяльності.

У даному аспекті професійна діяльність та соціальна поведінка судді має великий виховний вплив, що сприяє ствердженню громадської поваги до судової влади та її представників. Так само, професійна діяльність суддів по здійсненню правосуддя має великий вплив на політичні процеси у країні, на формування та стабільність правової системи, подолання юридичного нігілізму та ін.

У питаннях кадрової політики варто звернути на ще одну невідповідність Конституції України положення ст. 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів», де передбачається, що переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації здійснюється Президентом України за письмовою заявою судді. Проте, якщо звернутися до конституційної компетенції Президента України то він не наділений таким повноваженням, а тому і не має права виконувати цю функцію.

Питання професійної кар'єри суддів у новому законі, як і у попередньому законодавстві, є невирішеним та не забезпечує незалежність статусу суддів.

Висновки. Таким чином, у своїй основі механізм кадрового забезпечення судової влади побудований на ряді положень які суперечать Конституції України. З цього витікає, що положення закону які суперечать Конституції не можуть бути правовою гарантією незалежності суддів. На сьогодні великою небезпекою стає те, що запровадження в дію не конституційного механізму формування суддівського корпусу призводить до формування незаконного складу судової влади і як наслідок - незаконності судових рішень.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

Словська І. Є.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Відокремленого структурного підрозділу
«Навчально-консультаційний центр
Національного університету
«Одеська юридична академія» з
юридичним коледжем у м. Чернівці

АКТУАЛЬНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЛОКІВ ПАРТІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Проаналізовано доцільність збереження блоків партій як самостійних суб'єктів виборчого процесу при формуванні парламенту України. Висловлено авторську позицію щодо необхідності вилучення їх з переліку таких суб'єктів.

Аннотация. Проанализировано целесообразность сохранения блоков партий как самостоятельных субъектов избирательного процесса при формировании парламента Украины. Выражена авторская позиция относительно необходимости исключения их с перечня таких субъектов.

Annotation. Expedience of blocks of parties' maintenance as independent subjects of electoral process during parliament of Ukraine formation is studied. Author expresses his position on the necessity of their exception from the list of such subjects.

Постановка проблеми. Час від часу у політичних колах і, як наслідок, у науковій літературі обговорюють і аналізують проблему правового статусу суб'єктів виборчого процесу і, зокрема, виборчих блоків. Найбільш гостро це питання стосується парламентських виборів. Від якісного складу єдиного законодавчого органу залежить становлення і функціонування усієї системи публічної влади і національного законодавства, суспільного ладу, зовнішньополітична позиція на міжнародній арені тощо. Особливої актуальності ця проблематика набуває в умовах конституційної реформи, що має за мету вдосконалення існуючої політичної моделі Української держави і суспільства.

Ступінь наукової розробки теми. Визначенням доцільності нормативного закріплення блоків партій як суб'єктів виборчого процесу в контексті аналізу найбільш вдалої для України моделі виборчої системи займалися Н. Богашева, В. Гаврилук, Ю. Ключковський, Л. Колісецька, Н. Майна, Г. Малкіна, В. Савчук, Ю. Якименко та багато інших науковців, політиків та практиків з питань державного будівництва. Наведений перелік розробників цієї тематики сформований за принципом використання їх теоретичних праць при написанні даного дослідження.

Нині питання збереження за блоками партій статусу суб'єкта виборчої кампанії є дуже актуальним. І, не зважаючи на різнополярність висновків і пропозицій щодо цієї проблеми, для порівняно молоді

Української держави така дискусійність є проявом демократичного шляху еволюціонування. Варто обирати власну модель виборчої системи з її складовими і специфічними ознаками з урахуванням як національної державотворчої спадщини, так і надбань міжнародного співтовариства. Кожна, навіть здавалося б дещо безглузда наукова позиція, заслуговує на увагу і вивчення. Тому, кожну науковому розробку з цього питання слід прискіпливо вивчати.

Метою запропонованого дослідження є аналіз думок науковців та політиків з приводу доцільності участі у парламентських виборах в якості самостійного суб'єкта виборчого процесу блоків партій та спроба подати власний погляд на окреслену проблематику.

Викладення основного матеріалу. Нині, фактично напередодні чергових парламентських виборів, знову дискутується питання доцільності участі блоків партій (виборчих блоків) у виборчому процесі в якості самостійних суб'єктів. Підґрунтям прискіпливої уваги став Указ Президента України від 02.11.2010 р. «Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори», де зазначається, що вона створюється «у відповідності із загально визнаними міжнародними демократичними стандартами», яку очолив міністр юстиції О. Лавринович [1].

11 квітня 2011 р. Голова Робочої групи представив так званий технічний законопроект «Про вибори народних депутатів України» (на веб-сайті Міністерства юстиції України правовий акт від 22.04.2011 р.). Окрім прямої заборони участі виборчих блоків як самостійних суб'єктів виборчого процесу, найбільш різючими нововведеннями були запровадження пропорційно-мажоритарної системи та підвищення до 5% прохідного бар'єру для партій на наступних парламентських виборах. Проте, за словами О. Лавриновича, «всі позиції перебувають на стадії обговорення і робоча група готова до дискусії при доопрацюванні остаточного варіанту документа» [2].

І технічний законопроект [3], і доопрацьований дещо пізніше проект Закону від 27.05.2011 р. [4] пунктами 3-4 ст. 12 зарегламентували запровадження в Україні змішаної виборчої системи за відсутності в якості окремого суб'єкта виборчого процесу блоку партій. Автор навмисно не приділятиме уваги іншим законодавчим новелам, оскільки вони не входять до предмету даного дослідження.

Одразу ж зауважимо відсутність однастайності поглядів на проблему участі блоку партій в якості учасника виборчої кампанії. На думку деяких науковців та політиків, існування партійного представництва блоків партій у парламенті створює умови додаткової нестабільності вітчизняної партійної системи, оскільки маловпливові політичні об'єднання отримують шанс потрапити до законодавчого органу. Так, В. Савчук та В. Гаврилук зауважують, що у більшості європейських держав такої перспективи виборчі блоки позбавлені [5, с. 99].

В свою чергу, Н. Богашева, Ю. Ключківський і Л. Колісецька взагалі тлумачать «блоки політичних партій... як деяку проміжну форму консолідації політичного спектру». Значне зростання кількості зареєстрованих у Міністерстві юстиції України політичних партій після запровадження пропорційної виборчої системи – лише 128 з них зареєстровано протягом червня 2004-березня 2005 років – свідчить про «політичну систему України як украї розпорошену». Таке зростання не є основою характеристики партійної системи держави, хоча і свідчить про реальне сприяння формуванню впливових політичних партій.

Разом із тим, згадані автори аналізують особливу, специфічну роль політичних партій у становленні конституційного ладу та політичної системи. Саме політичні партії є провідним чинником функціонування законодавчої і виконавчої гілок державної влади, стимулювання подальшої еволюції виборчої системи, зміцнення ідеї народовладдя у суспільстві та, що особливо важливо, є суб'єктом, спроможним брати відповідальність за процеси державного будівництва [6, с. 26, 28-29, 31].

Світовий досвід функціонування демократичних режимів засвідчує, що розвинуті демократії не можуть існувати без політичних партій, головне завдання яких – участь у формуванні волі народу через вибори [7, с. 12]. Політичні об'єднання є своєрідною проміжною ланкою між особою та державою-посередником. Вони акумулюють інтереси та прагнення стосовно політичної влади та її реалізації, збалансовують їх, формуючи в альтернативи, серед яких громадяни мають можливість здійснювати свій вибір [8, с. 88-89].

Вищесказане однозначно свідчить про необхідність збереження політичних партій в якості суб'єкту виборчого процесу. Але цього очевидного факту ніхто з науковців та політичних діячів не оскаржує. Дискусії продовжуються саме навколо питання доцільності наділення відповідним правовим статусом також і виборчих блоків.

Як зазначає директор політико-правових програм Центру Разумкова Ю. Якименко, в Україні відсутні «блоки ідеологічно близьких партій. Натомість вони являють собою одну політичну силу, до якої приєднуються сателіти, навіть не партії, а групи лідерів тих політичних сил, що і є носіями певних ідеологічних брендів, можливо, раніше популярних, але зараз таких, що втратили вплив» [9]. Згадані лідери мають особистий рейтинг, плюс формально підлаштовану під них партійну структуру, яка має свідоцтво про реєстрацію, «плюс три-чотири аналогічні структури, які очолюють більш-менш відомі політики». У наших виборчих умовах блоки – своєрідний «баласт», від якого варто відмовлятися [10].

Значна кількість українських авторів, особливо на інтернет-форумах, підкреслюють можливість, а часом і необхідність, збереження в Законі «Про вибори народних депутатів України» такого виду суб'єктів виборчого процесу. Проте, вважають, що його правовий статус потребує удосконалення. Зокрема, доцільно було б, по-перше, встановити для блоків партій більш високий, порівняно з іншими суб'єктами, виборчий бар'єр [9,

11, 12], що є цілком логічним з огляду на склад виборчих блоків; по-друге, підвищити розмір грошової застави з метою обмеження використання виборів дрібними партіями для самореклами за кошти державного бюджету [5].

За словами міністра юстиції О. Лавриновича, остаточний розгляд Закону у Верховній Раді та його прийняття планується завершити щонайменше за рік до наступних парламентських виборів, тобто до останньої неділі жовтня 2011 року [13]. Такий крок покликаний хоча би мінімально зменшити ризики соціального напруги, пов'язаної з черговою зміною законодавства про вибори безпосередньо напередодні початку виборчої кампанії.

Вважаємо, що за умови збереження пропорційної чи запровадження змішаної виборчої системи формування парламенту, суб'єктами виборчого процесу і партійного представництва повинні бути лише політичні партії. Такий підхід обґрунтовується кількома причинами. По-перше, партії – об'єднання громадян, які дотримуються однієї ідеології та статутних цілей, наслідують, як правило, одного лідера, що фактично уособлює цю політичну силу. По-друге, ефективну парламентську діяльність можуть реалізовувати лише політичні об'єднання, здатні уникнути внутріпартійних (не кажучи вже про міжпартійні у випадку існування виборчого блоку) суперечок. По-третє, необов'язково балотуватися до парламенту, щоби захищати інтереси певної частини населення, хоча, зрозуміло, – це найлегший і найбільш дієвий спосіб.

Спершу варто довести таку спроможність позапарламентським шляхом, а саме: наданням різного роду консультацій, в тому числі з правових питань; представництвом інтересів громадян в судах та державних органах; сприянням у захисті та реалізації політичних, трудових, соціальних й інших прав; співпрацею з профспілковими організаціями, органами самоорганізації населення та місцевого самоврядування тощо.

Щоби здобути довіру і підтримку виборця, слід витратити кілька років на формування позитивного іміджу. Це у свою чергу свідчитиме про ґрунтовність ідеологічного підґрунтя партії, наміру її лідерів увійти в політику не на один день з метою втілення в життя певних принципів і засад. Правда, вітчизняні політичні партії не бажають витратити зайвий час на такі дрібниці. Лише авторитет – очевидна результативність дій політичної партії – стане запорукою перемоги на майбутніх, може й не найближчих, парламентських виборах.

Безперечно, позбавлення блоків партій можливості брати участь у виборчому процесі є певною перешкодою процесу становлення «молодих» політичних об'єднань громадян, які самостійно неспроможні подолати виборчий бар'єр і потрапити до парламенту. Але ще раз наголошуємо, що еволюція політичних партій не завжди і, тим паче, необов'язково, повинна відбуватися у «парламентських стінах» із залученням значних державних коштів на їх піар-кампанію та утримання. Приєднуємося до висловлювань

Г. Малкіної, яка зазначає: «Що вищий виборчий бар'єр, що менше партій отримують представництво в парламенті, то він дієдатніший». Не зважаючи на те, що «високий виборчий бар'єр обмежує повноту представництва... соціальних інтересів», це додає певної стабільності діяльності законодавчого органу влади [11]. Багато дрібних політичних партій, які об'єдналися між собою або з більш авторитетною і могутньою політичною партією з однією метою – отримати частку депутатських мандатів, часто за першої можливості обстоюють власні політичні, а подекуди і меркантильні, інтереси. Будь-який об'єднуючий чинник зникає за наявності лобістських настроїв чи, що особливо актуально напередодні виборів, перспективи знеславити партнерів по виборчому блоку.

Не можемо погодитися з висловленою у науковій літературі думкою, що «змінилося ставлення громадян до політичних партій..., які вважають, що в Україні серед наявних ... партій і рухів є такі, яким можна довірити владу» [5, с. 100]. Практика останніх років наочно довела хибність таких висновків. Громадяни України настільки зневірилися у різного роду політичних об'єднаннях, що не довіряють жодному з них. Єдиним чинником, здатним фактично примусити населення скористатися виборчим правом, є необхідність діяти за принципом «з двох бід обирають меншу».

Вважаємо, на сьогодні в державі відсутня авторитетна політична партія, яка заручилася підтримкою більшості громадян. Навіть «Партія Регіонів», представник якої став Главою держави, не отримавши 50% + 1 голос як його попередники завдяки змінам до виборчого Закону [14, ч. 17 ст. 85] напередодні президентських виборів, втратила левову частку прихильників у зв'язку з невдалими економічними та анонсованою пенсійною реформами. Тому, на тлі вищесказаного стає зрозумілим: депутатські мандати повинні отримати ті політичні партії, які здатні самотужки або за мінімальної підтримки інших політичних об'єднань громадян реалізовувати передвиборчі обіцянки. Так звана «ситуативна» більшість не вирізняється стабільністю функціонування.

Висновки. Таким чином, на наше переконання, виборчі блоки слід виключити з переліку суб'єктів виборчого процесу, надавши пріоритет політичним партіям як більш стійким об'єднанням громадян. Видається, що таке законодавче нововведення матиме позитивні наслідки для політичної системи держави в цілому та функціонування Верховної Ради України зокрема:

- сприятиме більшій стабільності політичної системи;
- прискорить процес формування політичних партій як сили із чіткими ідейними та установчими засадами, із постійним електоратом, що формується не лише за регіональною ознакою;
- припинить, певною мірою, процес дроблення партій на менші під певного лідера, який часто-густо після проходження у парламент з власних спонукань змінює свої ідейні позиції на діаметрально протилежні,

зраджуючи в такий спосіб виборців, що голосували за конкретні ідейні засади;

- створить умови для об'єднання дрібних партій у більші на основі пошуку компромісів та вироблення спільної стратегії діяльності;

- дозволить створити дійсно стійкі політичні формування, якими є політичні партії, члени яких мають за мету не лише отримати депутатські мандати, але й готові впливати на суспільне життя позапарламентськими методами;

- сприятиме формуванню політичних сил, які у парламенті готові взяти на себе відповідальність за перебіг державотворчих процесів як у випадку їх вдалого втілення, так і за умови негативного результату. Як наслідок, це передбачає добровільне складання повноважень головами парламентських комітетів, окремими урядовцями чи Кабінетом Міністрів в цілому.

Використані джерела:

1. Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори : Указ Президента України від 02.10.2010 р. : станом на 31.05.2011 р. / НОРМАТИВ ПРО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.org.ua/pro-robochu-grupu-z-pitan-udoskonalennja-zakonodavstva-pro-v-doc36436.html>
2. Венеціанська комісія готова оцінити проект закону про вибори / forUM [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/politics/2011/05/19/193336.html>
3. Про вибори народних депутатів України : Технічний проект Закону України від 22.04.2011 р. / Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/34859>
4. Про вибори народних депутатів України : Доопрацьований проект Закону України від 27.05.2011 р. / Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/35372>
5. Савчук В. О. Виборчі системи Республіки Польща та України : практика та перспективи / В. О. Савчук, В. Б. Гаврилюк // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 96-101.
6. Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки) / Богашева Н. В., Ключковський Ю. Б., Колісецька Л. В. – К. : ПЦ «Фоліант», 2006. – 146 с.
7. Політичні партії в демократичному суспільстві / Ред. Й. Тезінг, В. Гофмайстер. – К. : Б. в., 1997. – 127 с.
8. Государственное право Германии : в 2-х т. / Изд. Й. Изензее, П. Кирххоф. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т.1. – 312 с.
9. Майна Н. Вибори – 2012 : зміна правил гри / Н. Майна // Главред. 21.04.11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.glavred.info/archive/2011/04/21/120309-2.html>
10. Якименко Ю. Утворення виборчих блоків партій спотворює політичну систему України / Ю. Якименко // Обозреватель. 13.04.11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ucerps.org/ukr/article.php?news_id=888
11. Малкіна Г. Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності / Г. Малкіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1004/>
12. Зауваження і пропозиції щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» / Опора. 06.05.11. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://demo.opora.org.ua/oblast/article/990-2011-05-05>

13. Венеціанська Комісія готова оцінити проект закону про вибори / Главред. 19.05.11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.glavred.info/archive/2011/05/19/201014-3.html>
14. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. : станом на 31.05.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 7 с. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

Рецензент: д.ю.н., професор Фрицький О.Ф.

ВИБОРЧЕ ПРАВО

УДК 342.8

Лещенко О.Д.,

аспірантка економіко-правового факультету
Одеського національного університету
ім. І.І. Мечникова

СТРУКТУРА ВИБОРЧОГО СПОРУ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІТИВУ ТА СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню доктринальних підходів до визначення структури виборчого спору, зокрема, його дефінітиву та суб'єктно-об'єктної характеристики. На основі цього дається авторська класифікація виборчих спорів і зроблено висновки про необхідність підвищення якості нормативної регламентації вирішення таких спорів.

Аннотация. Статья посвящена исследованию онтологических подходов к видовой характеристике избирательных споров, возникающих в избирательном процессе на выборах Президента Украины, народных депутатов Украины, депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов. На основе этого дается авторская классификация избирательных споров и делаются выводы о необходимости повышения качества нормативной регламентации разрешения таких споров.

Annotation. The article is devoted research of the ontological going near specific description of electoral disputes, arising up in an electoral process on elections of President of Ukraine, folk deputies of Ukraine, deputies of local advices and rural, settlement, city heads. On the basis of it author classification of electoral disputes is given and drawn a conclusion about the necessity of upgrading normative regulation of permission of such disputes.

Постановка проблеми. Всебічне дослідження юридичної природи виборчих спорів вказує на необхідність звернення до їх структурної особливості за змістом, що дасть нам можливість познати внутрішню архітектуру виборчого спору.

Ступінь наукової розробки теми. Необхідно зазначити, що проблематика виборчих спорів є вельми багатогранною та є предметом дослідження як фахівців з конституційного права, так й фахівців з адміністративного права, дослідників судової системи та системи правоохоронних органів, міжнародного публічного права. Серед зазначених фахівців слід відмітити роботи зарубіжних вчених - Кудрявцева В.Н., Баранова В.М., Худойкина Т.В., Протасова В.Н., Венгерова А.Б., Лебедева Ю.Н., Казанцева А.О., Веденева Ю.А., та Князева С.Д. Але у своїх дослідженнях вказані фахівці торкаються переважно загальних проблем виникнення, попередження та вирішення виборчих спорів або особливостей їх судового розгляду.

Тому метою статті є визначення структури виборчого спору, визначення суб'єктно – об'єктної характеристики, що виникають в процесі

різних видів виборів, що здійснюються в Україні та на різних стадіях виборчого процесу.

Викладення основного матеріалу. Для з'ясування структури виборчого спору є об'єктивованим визначення насамперед термінологічного апарату зазначеного словосполучення. Структура (від лат. *structura*) - це зв'язок складових елементів. Структура виборчого спору буде здійснюватись нами з позиції її розуміння як юридичного конфлікту, який складається із чотирьох складових елементів: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона та об'єктивна сторона [1]. При цьому ми не заперечуємо можливість класичного підходу до структури правовідносин з виділом трьох елементів: суб'єкт, об'єкт та зміст, але на наш погляд, конфліктологічний підхід дозволить нам більш детально дослідити структурні особливості виборчих спорів, показати специфіку їх окремих елементів.

Чотири вказаних елемента наявні любим суспільним правовідносинам, але, безумовно, вони мають свої особливості стосовно виборчих спорів, які характеризуються як необхідні та обов'язкові, серед них немає головних та неголовних, першочергових та другорядних. Кожний елемент необхідний, оскільки за відсутністю хоча б одного із них ми маємо справу з іншим суспільним явищем, але не з юридичним конфліктом, та не виборчим спором. При цьому існують вони не кожний окремо, не автономно чи незалежно від других елементів, а знаходяться в тісному взаємозв'язку між собою, в своїй сукупності характеризуючи виборчий спір в якості юридичного конфлікту.

Якщо мова йде про суб'єкти виборчих спорів, перед за все, слід провести чітке його розмежування з поняттям учасників виборчих спорів. Суб'єкти виборчого спору як юридичного конфлікту – це протидіючі (конфліктуючі) сторони, які безпосередньо здійснюють активні (наступаючі чи оборонні) дії один проти іншого, тобто конфліктують з приводу порушення виборчих прав громадян.

В свою чергу, категорія учасник виборчого спору ширше поняття суб'єкт. Учасником виборчого спору як конфлікту може бути фізична особа, група осіб, посадова особа чи організація, орган державної влади чи місцевого самоврядування, які приймають участь, іноді за відсутністю задачі та мети конфліктної протидії. В юридичному конфлікті учасниками можуть бути підмовник, посібник, посередник, пасивні свідки та очевидці, інші фігури. До того ж вони можуть постійно змінюватись, виходячи з протидії, змінюватись іншими, до конфлікту можуть приєднуватись нові учасники та від цього сам виборчий спір не припиняється.

На відміну від учасників протидіючої сторони (суб'єкти конфлікту) в конкретному спорі незмінні, вони діють самостійно або через своїх представників. Індивідуалізація суб'єктів в груповому конфлікті відноситься не до конкретних осіб, а до всієї протидіючої сторони. Хоча фактично в протидію безпосередньо вступають конкретні особи, тобто

колектив, керівники, інші посадові особи організації, а суб'єктом конфлікту є саме організація [2].

Вирішуючи питання щодо суб'єктів виборчих спорів, важливо вказати, що вони в більшості випадків дуже специфічні, що обумовлено, передусім, особливостями суб'єктного складу виборчих правовідносин як регулятивних, де проходить першочергове порушення виборчих прав, так і охоронних, в рамках яких протікає сам виборчий спір.

Виборчі спори, як виборчі правовідносини, які в свою чергу, виникають в результаті регулювання нормами виборчого права визначених суспільних відносин, обумовлюють свій суб'єктивний склад у взаємозв'язку з кругом суб'єктів виборчого права в цілому.

Як вірно вказує Протасов В.Н., суспільні відносини, які потребують в правовому забезпеченні, не можуть виникнути, існувати та розвиватися без визначених учасників, які виступають в якості суб'єктів права, представляють собою потенціальні елементи правовідносин та стають реальними учасниками правових зв'язків з проявом у них додаткових доцільних властивостей юридичних прав та обов'язків [3]. В зв'язку з цим визначене коло осіб, які є суб'єктами права, представляють собою перший та важливий крок в процесі втілення юридичних норм в соціальне життя. Вже тут норми права в якій-то мірі реалізуються: реально визначається коло адресатів, які можуть бути носіями юридичних прав та обов'язків [4].

Відповідно цього можливо стверджувати, що українське виборче право володіє одним із суттєвих відмінних ознак, має своє особливе, специфічне коло цих суб'єктів. Основною умовою володіння статусом суб'єкта виборчого права є наявність у особи спеціальної юридичної властивості – виборчої правосуб'єктності, яка виступає в якості обов'язкового елементу для наділення учасників суспільних відносин виборчими правами та обов'язками. Під виборчою правосуб'єктністю необхідно вважати встановлену нормами виборчого права можливість володіти (мати) права та обов'язки, що передбачені виборчим законодавством, а також можливість здійснювати їх своїми особистими діями, чи, інакше кажучи, виборча правосуб'єктність – це можливість та здатність бути суб'єктами виборчого права.

Суб'єктами виборчого процесу є: 1) виборці; 2) Центральна виборча комісія, виборчі комісії, сформовані (утворені) відповідно до виборчих Законів, Закону України "Про Центральну виборчу комісію" та інших законів України; 3) кандидати, що претендують на обрану посаду; 4) партії (блоки), які висунули кандидатів на обрану посаду; 5) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на обраний пост [5].

Для того, щоб бути суб'єктом виборчого спору, необхідно володіти виборчою правосуб'єктністю в повному обсязі. Це означає, що, наприклад, не можуть бути суб'єктом виборчого спору неповнолітні громадяни чи

особи визнані судом недієздатними, оскільки вони не можуть своїми діями реалізовувати виборчі права.

В загальній теорії права можливо зустріти думку, що усі суб'єкти виборчих правовідносин слід поділити на дві основні групи: фізичні та юридичні особи [6]. В цілому цей критерій поділу, на наш погляд, є досить обґрунтованим, в той час як найменування обох груп – не зовсім вдалий, оскільки вони нечітко відображають коло учасників правовідносин, не враховують їх різноманіття. З поняттям «громадянин» пов'язана певна сукупність прав та обов'язків. Але «індивід» в виборчих відносинах може бути і виборцем, і кандидатом, і довіреною особою, тобто мати певне коло прав та обов'язків, які передбачені нормами виборчого права. Тому, краще назвати першу групу «індивідуальні суб'єкти виборчого права», а стосовно суб'єктів виборчого права (в об'єктивному випадку) доцільно та точніше говорити про індивідуальні та колективні суб'єкти, а не про громадян та організації. Інакше кажучи, все різноманіття суб'єктів сучасного українського виборчого права, опираючись на висновки загальної теорії права та галузеві юридичні науки, можливо поділити на дві базові групи: індивідуальні та колективні суб'єкти. Відповідно, усі суб'єкти виборчих спорів ми також можемо поділити на індивідуальні та колективні.

До числа індивідуальних суб'єктів виборчих спорів, передусім, відносяться виборці.

Із аналізу діючого виборчого законодавства вбачається, що виборцями є громадяни України, які мають право голосу на відповідних виборах. Необхідно звернути увагу, що при дослідженні поняття «виборець», за думкою Лебедевої Ю.Н., обумовлюється необхідність закріплення такого формулювання, яке більш точно характеризувала правовий статус виборця в повнолітню дієздатну особу, що не утримується в місцях позбавлення волі за вироком суду, що має право обирати в органи державної влади та (чи) органи місцевого самоврядування [7].

Виборці – це найбільш багаточисельна категорія потенційних учасників виборчих спорів. Виборча правоздатність громадян має універсальний характер та однаковий об'єм, що впливає із конституційної рівності усіх громадян України. Що стосується виборчої дієздатності виборців, то виборче законодавство пов'язує, насамперед, з настанням певного віку – 18 років, з досягненням якого громадянин України має право обирати та бути обраним, а також висувати кандидатів на виборчі посади, збирати підписи та ін. Згідно із Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території. Будь-які прямі або непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються

обмеження участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та виборчими Законами.

Досягнення виборчої правосуб'єктності залежить від наступних обставин: а) досягнення встановленого законом віку; б) громадянство; в) стан здоров'я (визнання особи недієздатною в судовому порядку); г) знаходження в місцях позбавлення волі за вироком суду. Разом з тим законодавству відомі та інші обставини, які суттєвим чином впливають на об'єм виборчої правосуб'єктності. До них відносяться: місце проживання (реєстрації) громадянина; кратність перебування громадян на виборчій посаді; наявність відносно громадянина вироку суду, що набрав законної сили, про позбавлення його права обіймати державні посади та посади в органах місцевого самоврядування; для осіб, що займають виборчі посади, дострокове припинення їх повноважень в разі відставки, неможливості здійснювати належні повноваження в зв'язку зі станом здоров'я, відмова від зайняття посади, висловлення недовіри уповноваженим суб'єктом.

Кандидати, що претендують на обрану посаду. Для того щоб мати можливість здобути відповідний статус, особа повинна володіти пасивним виборчим правом, тобто правом бути обраним в органи державної влади та місцевого самоврядування. Виборча дієздатність кандидатів пов'язана з наявністю в законодавстві ряду цензів та умов, якими повинен відповідати громадянин, який претендує на заняття виборчої посади. До них відноситься віковий ценз, який характеризується різними вимогами в залежності від виду виборів, що проводяться; кратність перебування на відповідній посаді (більше встановленої кількості строків підряд); позбавлення судом громадянина права займати державні посади та (чи) посади в органах місцевого самоврядування на протязі відповідного строку.

Для того щоб набути статус кандидата, громадянин повинен бути висунутий в подібному статусі. Громадяни в залежності від видів виборів можуть бути висунуті кандидатами безпосередньо чи в складі списку кандидатів. Безпосереднє висування кандидатів може бути через партії або шляхом самовисування у порядку, передбаченому виборчими Законами.

Що стосується зареєстрованого кандидату, то ним вважається громадянин, стосовно якого відповідною виборчою комісією прийнято рішення про реєстрацію в якості кандидата. Лебедева Ю.Н. справедливо вказує на те, що необхідно розрізняти статуси кандидата та зареєстрованого кандидата, які не співпадають ні за своїм об'ємом, ні за змістом. При цьому очевидно, що поняття кандидат та зареєстрований кандидат співвідносяться як ціле та частина, внаслідок чого усі приписи, адресовані кандидатам, обов'язкові для них як до, так і після реєстрації; а адресовані зареєстрованим кандидатам – тільки після неї [8]. Також відзначимо, що зареєстрований кандидат може бути специфічним суб'єктом конституційно – правової відповідальності, що виражається у вигляді скасування рішення про реєстрацію кандидата.

Кандидати та зареєстровані кандидати як найбільш активні учасники виборчого процесу, що вступають у виборчі стосунки переважно з основною ціллю – отримання можливості зайняти виборну державну посаду чи владу місцевого самоврядування, дуже часто становляться суб'єктами різних виборчих спорів, пов'язаних і з реєстрацією кандидатів, і з передвиборною агітацією, з процесом голосування та визначення результатів виборів, а також з іншими стадіями і процедурами, що утворюють виборчий процес.

Уповноважених представників діюче виборче законодавство виділяє в якості відокремленого виду індивідуальних суб'єктів виборчого права. При характеристиці уповноважених представників необхідно відмітити, що вони виступають в виборчих стосунках виключно від імені осіб, що представляють, при цьому вони відстоюють виборчі права та законні інтереси призначивши їх кандидатів та виборчих об'єднань, але не свої особисті виборчі права та інтереси. Практично будь-яке порушення чи защемлення виборчих прав уповноваженого представника одночасно є порушенням прав кандидата, якого він представляє. Уповноважені представники виступають у виборчому процесі в якості своєїрідної сполученої ланки, посередником у стосунках їх кандидатів з іншими учасниками виборчих стосунків. Тому говорити про їх автономне значення в якості самостійних виборчих суб'єктів можливо тільки з відомою долею умовностей.

Довірені особи – це окремі суб'єкти виборчих спорів, які мають право оскаржувати будь-які дії (бездіяльність) та рішення, які порушують виборчі права громадян, при чому це може бути порушення як їх виборчих прав, що витікають із статусу довіреної особи, так і порушення виборчих прав кандидатів, від імені яких вони виступають у виборчих стосунках. Внаслідок чого законом встановлено, що повноваження довірених осіб припиняються за рішенням кандидата чи в зв'язку з втратою статусу кандидатом, що його призначив. Безумовно, довірені особи можуть зняти з себе повноваження за власним бажанням, письмово повідомивши про це осіб, що їх призначили та повернувши у відповідну виборчу комісію видане їм посвідчення.

З настанням вказаних обставин довірені особи виключають із самостійних суб'єктів виборчого права та відповідно суб'єктів виборчих спорів, якими вони вже не можуть бути в силу того, що втратили статус довірених осіб.

Довірені особи у всіх випадках виступають від імені кандидатів, тому їх правовий статус в якості суб'єктів виборчих спорів безпосередньо стосується правового статусу їх довіритель. Виходячи з цього, якщо довіритель, наприклад приймає рішення про припинення подальшої боротьби на виборах та в передбаченій законом формі оформлює своє рішення, то довірена особа в такому випадку вже не може залишатися суб'єктом розпочатого за його ініціативою виборчого спору, оскільки воно

втрачає свій спеціальний правовий статус. Такий виборчий спір припиняється в зв'язку з вибуттям протидіючої сторони.

Довірені особи є самостійним видом індивідуальних суб'єктів виборчих спорів – це окремі суб'єкти виборчих спорів, які в силу закону можуть оскаржувати будь – які дії (бездіяльність) та рішення (бездіяльність) та рішення, що порушують виборчі права громадян, при цьому це може бути порушення як їх виборчих прав, що виходить із статусу довіреної особи, так і порушення виборчих прав кандидатів, виборчих об'єднань, від імені яких вони виступають у виборчих стосунках. Довіреною особою кандидата може бути громадянин України, який має право голосу на відповідних місцевих виборах. Не може бути довіреною особою кандидата член виборчої комісії, представник, уповноважена особа місцевої організації партії, посадова особа органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, військовослужбовець, особа рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України, Державної кримінально-виконавчої служби України, працівник Служби безпеки України, особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу, особа, яка утримується в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах або має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Отже, правовий статус посадових осіб є похідним від правового статусу кандидатів, яких вони представляють у виборчих стосунках, внаслідок чого законом встановлено, що повноваження довірених осіб припиняються за рішенням кандидата. Безумовно, довірені особи можуть зняти з себе повноваження за власною ініціативою, письмово повідомив про це довірену особу та подав до територіальної виборчої комісії заяву про складення своїх повноважень та повернення виданого посвідчення.

З настанням вказаних обставин посадові особи виключаються із числа самостійних суб'єктів виборчого права та відповідних суб'єктів виборчих спорів, якими вони вже не можуть бути в силу того, що втратили статус довірених осіб. На наш погляд, при таких обставинах у виборчому спорі в зв'язку з вибуттям представника сторони, наступить процесуальне правонаступництво.

Довірені особи, у всіх випадках, виступають від імені призначених їх кандидатів та виборчих об'єднань, тому їх правове становище в якості суб'єктів виборчих спорів безпосередньо залежить від правового статусу їх довіритель. Виходячи з цього, якщо довіритель, наприклад, приймає рішення про припинення своєї подальшої боротьби на виборах та відповідно Закону оформлює це своє рішення, то довірена особа в цьому випадку вже не може залишатися суб'єктом розпочатого з його ініціативи виборчого спору, оскільки воно втрачає свій спеціальний правовий статус. Такий виборчий спір припиняється в зв'язку з вибуттям протидіючої сторони.

Офіційні спостерігачі від партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на обраний пост. При проведенні виборів спостерігачем може бути призначений зареєстрований кандидатом від партії (блоку), яка висунула кандидата, зареєстрованого Центральною виборчою комісією, та може бути громадянин України, який має право голосу і не є членом виборчої комісії. Не може бути офіційним спостерігачем член виборчої комісії, посадова або службова особа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовець, службовець рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, особа рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу. Повноваження спостерігача повинні бути посвідчені в письмовій формі, що видана зареєстрованим кандидатом чи його довіреною особою, інтереси якого представляє спостерігач.

Необхідно звернути увагу, що правовий статус спостерігача, також як і довірених осіб та уповноважених представників, похідний від правового статусу спрямованого суб'єкту виборчого процесу. Однак, при цьому спостерігач – це автономний суб'єкт виборчого права та виборчого спору. Об'єктом контролю з боку спостерігача є робота виборчих комісій. При цьому спостерігачі володіють достатньо широким колом прав та можливостей повноцінно та ефективно здійснювати контроль за законністю здійснення різних виборчих дій в приміщеннях для голосування та інших місцях, куди вони направлені для нагляду.

Об'єкт виборчого спору – це така складова частина цього виду юридичного конфлікту, яка багато в чому дозволяє нам ідентифікувати юридичне явище саме в якості виборчого спору. Об'єкт конфлікту – це те, на що направлені протидії суб'єктів, то, стосовно чого протидіють. Об'єкт конфлікту необхідно відрізнити від предмету конфлікту, під яким зазвичай прийнято розуміти об'єктивно існуючу чи наявну проблему, яка служить причиною спору між сторонами. Кожна зі сторін зацікавлена в вирішенні цієї проблеми на свою користь. Предмет конфлікту – це є основне протиріччя, із-за якого та ради вирішення якого суб'єкти вступають в протидію [9].

Стосовно виборчих спорів, необхідно звернути увагу, що в переважній більшості випадків останні виникають в зв'язку з порушенням виборчих прав громадян, що передбачається. Отже, об'єктом виборчих спорів є ті регулятивні виборчі правовідносини, в рамках яких повинна проходити реалізація виборчих прав громадян та в рамках яких мало місце їх припустиме правопорушення. Саме стосовно порушень виборчих прав суб'єкти (сторони) конфліктують, в результаті чого може виникнути виборчий спір, який одночасно буде способом виходу із виниклої конфліктної ситуації шляхом свого вирішення у встановленому законом порядку.

Іщенко Е.П. стверджує, що аналіз діючого законодавства та практики його застосування дозволяє зробити висновок, що виборчі спори - це спори з приводу застосування виборчого законодавства, виникаючі при призначенні, підготовці, проведенні та встановленні результатів виборів в органи державної влади та місцевого самоврядування, які вирішуються виборчими комісіями різних рівнів чи судових інстанціях. Дотримуючись логіки автора, можливо дійти висновку, що об'єктом виборчих спорів може бути не тільки порушення виборчих прав громадян, але й різне розуміння порядку застосування виборчого законодавства стосовно конкретної ситуації. Однак, на наш погляд, виборчий спір має місце лише в тому випадку, коли це різне розуміння виборчого законодавства стосується ситуації, в якій, за думкою однієї із сторін, існують певні порушення закону в порядку реалізації виборчих прав громадян чи існують перешкоди до їх нормального здійснення [10].

Казанцев А.О. вказує в своїй позиції, що в виборчих спорах виражаються розбіжності, пов'язані з тлумаченням норм виборчого права. На нашу думку, такий підхід не зовсім неухильно визначає об'єкт виборчих спорів. Виборчі спори пов'язані з порушеннями виборчих прав, і тому тлумачення норм виборчого права в разі виборчого спору може спричинити виникнення виборчого спору виключно у вказаному аспекті [11].

При широкому розумінні сенсу та задач правового регулювання виборчих відносин можливо констатувати, що все виборче законодавство для того й існує, щоб встановити законну процедуру (порядок), що забезпечує реалізацію конституційного права громадян обирати та бути обраними в органи державної влади та місцевого самоврядування. Вся сукупність регулятивних норм направлена на цю основну ціль – забезпечити громадянам України можливість реалізувати гарантовані конституційні права. Отже, багато спорів з приводу правильності застосування виборчого законодавства так чи інакше, хай не прямо, а побічно, стосується реалізації виборчих прав громадян, що означає, при вирішенні цих спорів юрисдикційними органами вони цілком можуть бути охарактеризовані в якості виборчих спорів.

Суб'єктивна сторона виборчого спору як юридичного конфлікту представляє його внутрішню, психологічну складову. Під час будь-якого юридичного конфлікту в цілому та при виборчому спорі, зокрема, зазвичай виникають специфічні взаємозв'язки між противниками, припускаючи передбачення кожним із них поступків іншої сторони. Інакше кажучи, здійснюються рефлексія, тобто відображення в розумінні суб'єкта особливої чи чужої поведінки, і отже в якійсь мірі розуміння про психологію та плани противника. Рефлексія представляє собою важливий елемент суб'єктивної сторони виборчих спорів та є незмінним інструментом «ігор», тобто успішної протидії для кожної із конфліктуючих сторін. Головна ідея рефлексивних ігор – це імітація міркувань одного противника іншим. Безумовно, що глибина проникнення в інші роздуми в

багатьох випадках залежить від особистих властивостей сторін. Як у шахах гравці намагаються як можливо далі розрахувати ходи один одного, так і в юридичному конфлікті (виборчому спорі) вони часто прагнуть до подібного розрахунку.

Ще одним важливим аспектом суб'єктивної сторони виборчих спорів є мотивація протидіючих сторін. Мотиви, за якими конкретні суб'єкти вступають у виборчі спори, можуть бути самими різними. Вони можуть бути обумовлені реальними порушеннями виборчих прав громадян. Суб'єкт може дійсно вважати, що його права порушені, ініціювати конфлікт, хоча об'єктивно протидіюча сторона діяла правомірно, а значить, реального ґрунту для конфлікту немає.

Можлива ситуація, коли суб'єкт використовує виборчий спір для досягнення мети, не пов'язаної з захистом виборчих прав. При цьому, мета найчастіше може бути протиправною і не зовсім моральною за своєю суттю. Таким чином, можуть діяти, наприклад так звані «підставні» скаржники, які напередодні виборів затівають виборчий спір з ціллю усунення з «передвиборчої гонки» сильних та неугодних кандидатів. Мотивами їх дій в даному випадку може бути бажання «надати послугу» своєму кандидату з ціллю отримати внаслідок визначену лояльність з його боку в разі його перемоги на виборах. Це можуть бути також корисні мотиви, коли, наприклад, за таке «оскарження» конкретні особи негласно виплачують суб'єкту винагороду. В цілком використанні виборчих спорів в якості елемента «брудних» виборчих технологій є самостійною важливою проблемою, що потребує спеціального комплексного дослідження з позиції не тільки юридичної науки, але й політологій, соціології, а також в якійсь мірі психології.

Об'єктивна сторона виборчого спору є зовнішньою стороною виборчого конфлікту та характеризується компонентами поведінки у вигляді особливої системи протидіючих дій.

Протидія суб'єктів конфлікту може приймати різні форми поведінки. Поведінка в ситуації конфлікту може бути як активна, наступова, так і пасивна, оборона. Оборона, в свою чергу, може виражатися чи в активній протидії (боротьба за збереження своїх позицій), чи в пасивній протидії (стриманість від активних дій у формі боротьби – тактика вичікування). В реальному протиборстві обидві форми дій, наступ та оборона, тісно переплітаються між собою та переходять одна в іншу [12].

Характеристика об'єктивної сторони виборчих спорів, що цікавить нас, є здійснення не тільки наступних та оборонних дій (бездіяльності), а юридично значимих дій, що тягнуть правові підстави для протікання виборчого спору. Вони можуть виражатися в наданні документів, що обґрунтовують свою позицію, посилення на норми виборчого законодавства, що підтверджують незаконність дій протилежної сторони, в неявці в засідання юрисдикційного органу з розгляду виборчого спору та ін.

Висновки. Визначення структури виборчого спору та визначення суб'єктно-об'єктної характеристики такого спору дало змогу виявити ознаки таких спорів, що виникають в процесі різних видів виборів, що здійснюються в Україні та на різних стадіях виборчого процесу. Це може суттєво сприяти підвищенню якості виборчого законодавства України відносно інституту виборчих спорів та його оптимізації в профільній сфері в процесі розробки Виборчого кодексу України.

Використані джерела:

- 1 Юридическая конфликтология /Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. - М., 1995. –С. 16-38.
- 2 Баранов В.М., Худойкина Т.В. Теория юридического конфликта: философские и социолого – правовые аспекты/ В. М. Баранов, Т. В. Худойкина // Юрист-правовед. - 2000. - № 1. - С. 26.
- 3 Протасов В.Н. Правоотношение как система /В. Н. Протасов. –М., 1991. - С. 52-53.
- 4 Алексеев С.С. Общая теория права / С. С. Алексеев. В 2-х т. Т. 2. –М., 1982. – С. 45.
- 5 Про вибори Президента України: Закон України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 20-21. – Ст. 347.
- 6 Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 20-21. – Ст. 366.
- 7 Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року //Голос України. – 2010. - 31 липня.
- 8 Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А. Б. Венгеров - М., 2004. – С. 458-459.
- 9 Баранов В.М., Худойкина Т.В. Теория юридического конфликта: философские и социолого – правовые аспекты/ В. М. Баранов, Т. В. Худойкина // Юрист-правовед. - 2000. - № 1. - С. 26.
- 10 Лебедева Ю.Н. Граждане как субъекты избирательного права России: автореферат дис. канд. юридич. наук / Ю. Н. Лебедева. –Владивосток, 2003. – С. 5-6.
- 11 Там само.
- 12 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации /Отв. ред. А. В. Иванченко. – М.: Норма, 1999.- С. 408-409.
- 13 Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. канд. юрид. наук /А. О. Казанцев. – Челябинск, 2005. - С. 7.
- 14 Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятия, политико-правовое содержание и структура / Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев // Журнал российского права. – 1998. - № 10/11. - С. 77.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Батанов О.В.

КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ

УДК 342.56

Григор'єв В.А.,
к.ю.н., доцент кафедри
конституційного права Національного
університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ДЕРЖАВ ЄВРОПИ

Анотація. У статті проводиться порівняльно-правовий аналіз правового становища органів конституційного контролю України і деяких держав Європи. Виділяються особливості їх правової регламентації, порядку утворення та організації діяльності. Відзначається вплив моделей конституційної юстиції на формування органів конституційного контролю в Європейських державах і державах, які були утворені після розпаду СРСР. Особливу увагу приділяється статусу Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ правового положения органов конституционного контроля Украины и некоторых государств Европы. Выделяются особенности их правовой регламентации, порядка создания и организации деятельности. Отмечается влияние моделей конституционной юстиции на формирование органов конституционного контроля в европейских государствах и государствах, возникших после распада СССР. Особенное внимание уделяется статусу Конституционного Суда Украины как единственного органа конституционной юрисдикции в Украине.

Summary. The comparative – legal analysis of the constitutional control bodies in Ukraine and several European states is presented in the given article. The peculiarities of their legal reglamentation are also clarified including the order of formation and activity organization. The constitutional justice models have influence on the constitutional control bodies formation in the European states and the states formed after the USSR disintegration. Particular attention is paid to the status of Ukrainian Constitutional Court as the only body of constitutional jurisdiction in Ukraine.

Постановка проблеми. Суверенна і незалежна держава Україна з перших днів свого утворення зазнавала значний вплив світового досвіду на розвиток державності в цілому і окремих його інститутів. Доктрина конституційної юстиції не стала винятком і сприйняла в цілому європейську модель. Сутність і зміст діяльності Конституційного Суду України як органа конституційної юстиції визначається специфікою функціонування механізму розподілу влади в Україні. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні є незалежною від законодавчої, виконавчої влади і не входить до системи судів загальної юрисдикції, але є невід'ємною частиною системи органів судової влади.

Так згідно з Конституцією України Конституційний Суд України належить до системи правосуддя, самостійно і незалежно здійснює судову владу шляхом конституційного судочинства (стаття 124), забезпечує верховенство і пряму дію Конституції України на всій її території. Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (стаття 147). Ніякий інший державний орган, крім Конституційного Суду, не має права виконувати функції конституційного контролю. Функціонування спеціального органу юрисдикції, який забезпечує конституційність правових актів, є визначальною рисою конституційного порядку в демократичній, правовій державі [1]. Тому метою цієї статті є визначення особливостей правового становища органів конституційної юрисдикції в Україні та деяких державах Європи.

Викладення основного матеріалу. Конституційний Суд України не є наглядовим і контрольним органом, а є юрисдикційним органом. Він має правосудну природу і справедливий статус і за змістом своєї державної діяльності повинний здійснювати правосуддя, а не нагляд або контроль в їх загальновизнаному розумінні. Основним соціальним призначенням Конституційного Суду є забезпечення захисту і верховенства Конституції, бути її гарантом, правовим судом над нормативними юридичними актами [2]. Невипадково в VIII розділі Конституції України, який носить назву «Правосуддя», вказується на здійснення судочинства Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції (стаття 124) [3]. Тим самим підкреслюється належність Конституційного Суду до судової гілки державної влади. Проте термін «конституційне судочинство» не отримує свого законодавчого закріплення, а Розділ II Закону України «Про Конституційний Суд України» називається «Конституційне провадження». Термін «конституційне судочинство» не зустрічається також і в Регламенті Конституційного Суду України. З огляду на важливе правове, соціальне і політичне значення судового конституційного провадження, з одного боку, і термінологічну невизначеність сутності конституційного судочинства, з іншого, в Законі України «Про Конституційний Суд України» варто було б вказати, що Конституційний Суд України здійснює правосуддя у формі конституційного судочинства. Законодавче закріплення конституційного судочинства, як форми правосуддя, дозволить переглянути його принципи щодо загальних принципів правосуддя і введення адекватних процесуальних процедур розгляду справ Конституційним Судом України.

Сучасне конституційне правосуддя не зводиться тільки до перевірки конституційності правових актів. Воно покликане також забезпечувати верховенство Конституції, захист конституційних прав і свобод, дотримання принципу поділу влади. М. В. Савчин вважає, що роль органів конституційної юрисдикції в значній мірі реалізується також у творчому «пошуку» права відповідно до принципів верховенства і справедливості [4].

На думку А. В. Портнова, органи конституційної юрисдикції, виступають гарантом стабільності системи законодавства, дотримання

моральних норм і принципів у суспільстві, дають можливість зміцнювати конституційно-правову основу діяльності всіх державних органів і посадових осіб, попереджати законодавця з приводу шанобливого ставлення до нормоутворення у сфері підготовки законопроектів, або визнавати помилки в перевищенні компетенції [5]. Саме тому діяльність органів конституційної юрисдикції, разом з конституційними основами формування держави, є предметом наукових пошуків.

Необхідно відзначити, що з моменту створення органу конституційної юстиції до початку його діяльності проходить досить багато часу. Наприклад, в Італії з моменту закріплення в Конституції 1947 року органу конституційної юстиції до реалізації цієї норми минуло майже 10 років. За цей період було необхідно прийняти додатково кілька законодавчих актів [6]. В Україні, внаслідок довгого політичного протистояння не вирішувалося питання кадрового складу Конституційного Суду, внаслідок чого Конституційний Суд України не був здатний здійснювати конституційне провадження. Конституційний Суд України, який був проголошений 24 жовтня 1990, почав свою діяльність тільки 18 жовтня 1996 року, а своє перше рішення ухвалив 13 травня 1997 року. У Російській Федерації з моменту законодавчого закріплення створення Конституційного Суду до початку його діяльності пройшло два роки. Так Конституційний Суд Російської Федерації, що проголошений в 1993 році, був сформований лише у 1995 році, і саме з цього часу бере початок конституційна юстиція в Російській Федерації.

Європейська модель конституційної юстиції та основні принципи її становлення регулюються нормами конституцій європейських держав і конкретизуються відповідними законами. Вона передбачає спеціальне створення конституційних судів, які не входять у судову систему і розглядають справи про конституційність закону поза зв'язку з конкретною справою.

Американська модель, що діє й у деяких європейських країнах (наприклад, Норвегія, Данія), забезпечує розгляд конституційно-правових спорів (конфліктів) за допомогою судів загальної юрисдикції. При цьому суд може оголосити неконституційним будь-який закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі.

Деякі дослідники виділяють існування квазісудових органів – конституційних рад, конституційних трибуналів, які теж мають повноваження щодо розгляду конституційно-правових спорів. Визначаючи існування квазісудових органів як модифікованої європейської моделі конституційної юстиції В.О. Гергелійнік, вказує на існування третьої – французької моделі [7].

Якщо порівнювати діяльність конституційних судів і конституційних рад, слід зазначити, що Конституційний Суд як орган, покликаний здійснювати правосуддя, розглядає справи на засадах змагальності та гласності. У діяльності Конституційної ради змагальність сторін відсутня або носить умовний характер. До Конституційної ради можуть надходити

запити і представлятися документи, проте виступи сторін у засіданні ради не практикується. Члени ради лише аналізують письмові джерела і позбавлені можливості спостерігати усну боротьбу позицій сторін [8]. А.В. Кравець порівнює діяльність Конституційного Суду України, з діяльністю Конституційної ради, посилаючись на обмежене використання Конституційним Судом України принципу змагальності, як основи конституційного судочинства. Він характеризує діяльність Конституційного Суду України щодо конституційного судочинства, як перехідну до європейської моделі конституційного судочинства. На його думку, з метою подальшого забезпечення відповідності конституційного судочинства, здійснюваного Конституційним Судом України, принципам правосуддя необхідно удосконалити законодавче урегулювання відносин у сфері становлення конституційного судочинства в напрямі освіти процесуального порядку, заснованого на принципі змагальності сторін [9].

Узагальнюючи аналіз моделей конституційної юстиції, вчені відзначають вплив кожної моделі на окремі країни. Американська модель вплинула на країни з англосаксонською системою права. Європейська модель – на країни континентального права. Квасисудові органи, введені у Франції на основі Конституції 1958 року, набули свого поширення в минулому в її колоніях. Серед них – Верхня Вольта, Габон, Камерун, Конго, Мавританія, Малі, Сенегал, Того, Чад та ін. [10].

На пострадянському просторі після розпаду СРСР утворилися суверенні незалежні держави, в яких виникла потреба у проведенні конституційно-правових реформ в різних сферах суспільного життя, в тому числі і щодо формування незалежної, ефективно діючої судової влади, заснованої на загально визнаних демократичних принципах судочинства. Кожна держава приймає свою конституцію та інші акти, які закріплюють демократичні перетворення в суспільстві і державі. Проголошується суверенітет народу, поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, рівність усіх форм власності, демократичний принцип побудови судової влади, демократизація всіх видів судочинства (конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, арбітражного) і утворення Конституційного Суду. Становлення органів конституційної юстиції в пострадянських країнах здійснювалося на основі Конституцій і органічних законів.

Статус Конституційного Суду Грузії, як судового органу конституційного контролю, закріплений в Конституції Грузії (1995 рік) [11]. У ній сказано, що повноваження, порядок утворення та діяльності Конституційного Суду Грузії встановлюються Конституцією та обмеженим законом. Конституційний Суд здійснює судову владу в порядку конституційного судочинства (стаття 88). Юрисдикція Конституційного Суду Грузії відповідно до статті 89 Конституції Грузії поширюється на: прийняття рішень про відповідність Конституції законів, нормативних актів Президента, вищих органів влади Абхазії й Аджарії; розгляд спорів про розмежування компетенції між державними органами;

розгляд питань конституційності утворення і діяльності політичних об'єднань громадян; розгляд спорів, пов'язаних з конституційністю референдумів та виборів; розгляд питань щодо конституційності міжнародних договорів, на підставі позову громадянина; розгляд питань щодо конституційності нормативно-правових актів. Даний перелік повноважень не є вичерпним, оскільки встановлено, що Конституційний Суд Грузії може здійснювати й інші повноваження, закріплені Конституцією і органічним законом. Крім цього Конституційний Суд Грузії може діяти як суд першої інстанції по певній категорії справ (частина друга статті 89). Підставою для судового конституційного провадження є позов або подання Президента Грузії, не менше однієї п'ятої частини членів Парламенту, вищих представницьких органів Абхазії, Аджарії, Народного Захисника і громадян.

Утворення Конституційної Ради передбачає Конституція Республіки Казахстан (стаття 71) (1995 р.) [12]. До його повноважень, крім розгляду питань про відповідність Конституції законів та міжнародних договорів, відноситься офіційне тлумачення норм Конституції, вирішення спорів щодо правильності проведення виборів Президента Республіки, депутатів Парламенту, Прем'єр-міністра. Крім того, Конституційна Рада робить висновки з деяких певних питань (стаття 72). Підставою для конституційного провадження є звернення Президента Республіки Казахстан, Глави Сенату, Глави Меджлісу, не менше однієї п'ятої частини від загальної кількості депутатів Парламенту, Прем'єр-міністра [13].

Конституція Російської Федерації (1993 р.) [14] не містить визначення Конституційного Суду як найвищого судового органу конституційного контролю в Російській Федерації, який здійснює судову владу у формі конституційного судочинства. Це положення було в раніше діючій Конституції (стаття 165), яка втратила чинність. Сьогодні Конституція Російської Федерації встановлює, що судова влада здійснюється за допомогою конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Юрисдикція Конституційного Суду Російської Федерації поширюється на наступні категорії справ: про відповідність Конституції федеральних законів, актів Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, Уряду, нормативних актів суб'єктів Російської Федерації, договорів між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації; за скаргами громадян та за запитами судів перевіряє конституційність закону, який застосовується або підлягає застосуванню в конкретній справі; здійснює тлумачення Конституції. Підставами для судового конституційного провадження є запити Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, однієї п'ятої членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи, Уряду Російської Федерації, Верховного Суду та Вищого Арбітражного Суду, органів законодавчої та виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації; скарги громадян, запити судів.

Конституційний Суд Литви проголошується Конституцією Литви в 1992 році [15], а закон про Конституційний Суд Литви приймається Сеймом Литви 3 лютого 1993. Даний закон встановлює підстави організації його діяльності.

В Естонії система судового конституційного контролю вперше була введена Конституцією Естонії 28 червня 1992 [16]. А 5 травня 1993 року був прийнятий закон про процедуру Суду конституційного контролю. Суд конституційного контролю діє у вигляді конституційної палати Державного Суду Естонії з 1993 року [17].

На підставі конституцій і законів у державах не тільки заснуються органи конституційної юстиції, але і вводиться відповідна термінологія. Так в РРФСР термін «конституційне судочинство» отримав своє законодавче закріплення в Конституції в 1991 році. У статті 165 Конституції РРФСР вказувалося, що Конституційний Суд РРФСР є вищим органом конституційного контролю в РРФСР, який здійснює судову владу у формі конституційного судочинства [18].

В Україні категорія «конституційне судочинство» свого підтвердження в законодавстві не знаходить, але активно вивчається вченими в рамках широкого наукового пошуку – конституційної юрисдикції, конституційної юстиції, конституційного правосуддя (В.О.Гергелійник [19], А.О. Селиванов [20], М.Д. Савенко [21], В.М.Шаповал [22], Ю.М. Тодика [23] та ін.).

Висновки. Враховуючи викладене, ми приходимо до висновку, що правове становище органів конституційного контролю у різних державах має деякі особливості, які впливають із змісту конституцій і похідні від використання різних моделей конституційної юстиції при формуванні органів конституційного контролю, характеру організації державної влади, порядку утворення та діяльності органів судової влади. Конституція України, характеризуючи юридичну природу, функціональну спрямованість і місце Конституційного Суду України в системі влади інших інститутів влади, на жаль, не закріплює поняття Конституційного Суду. Сьогодні Конституційний Суд України можна кваліфікувати як частину або вершину судової влади – як самостійний і незалежний правовий інститут у державі. А його основним призначенням є сприяння в подоланні конфліктів між гілками влади, забезпечення захисту прав людини, правової охорони конституції, її тлумачення відповідно до букви і духа Основного Закону країни.

Використані джерела:

1. Юридический конфликт: процедуры решения. – 1995. – С. 86-87.
2. Тихий В.П. Деякі проблеми конституційної юрисдикції в Україні / В. П. Тихий // Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку. – Х., 1995. – С. 298.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.
4. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. В. Савчин– К., 2004. – С. 1.

5. Портнов А.В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов : Монографія. – К.: Логос, 2008. – С. 35.
6. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні : дис. к.ю.н. 12.00.02 / В. О. Гергелійник. – К., 1999. – 203 с.;
7. Конституционное право: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: БЕК, 1996. – 464 с. – С. 211.
8. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні : дис. к. ю. н. 12.00.02 / В. О. Гергелійник. – К., 1999.– 203 с. – С. 381.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с. – С. 376.
10. Портнов А.В. Торетичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов: Монографія. – К.: Логос, 2008. – С. 75 - 76.
11. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні : дис. к. ю. н. 12.00.02 / В. О. Гергелійник. – К., 1999. – С. 376.
12. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 744 – 745.
13. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 187 – 188.
14. Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб. / Упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 384 с. – С. 345 – 346.
15. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 45 – 46.
16. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 352.
17. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 741 – 742.
18. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н. В. Витрук. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С. 5 – 8.
19. О Конституционном Суде РСФСР: Закон РСФСР от 06. 05.1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 19. – Ст. 621.
20. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. О. Гергелійник – К., 1999.– 18 с.
21. Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції / А. О. Селіванов. – К.; Х.: Акад. прав. наук. України, 2006. – 400 с.
22. Савенко М.Д. Правовий статус Конституційного Суду країни: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. Д. Савенко– Х., 2001. – 189 с.
23. Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 45-53.

24. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк – Харків: Лібра, 1998. – 107 с.

Рецензент: д.ю.н. Сліденко І.Д.

УДК 342

Кравченко О. О.,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ: ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ

Анотація. В статті здійснено порівняльно-правовий аналіз процесуальних сторін захисту прав людини і громадянина органами конституційного контролю. Досліджено процесуальні особливості цього функціонального напрямку діяльності органів конституційного контролю.

Аннотация. В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ процессуальных сторон защиты прав человека и гражданина органами конституционного контроля. Исследованы процессуальные особенности этого функционального направления деятельности органов конституционного контроля.

Annotation. This article carried out a comparative legal analysis procedural sides protect human and civil rights bodies of constitutional control. Also, investigated the procedural peculiarities of this functional activities of organs of constitutional review.

Постановка проблеми. Права людини і громадянина є наріжним каменем сучасних держав, основою демократичного правління. Проте як показав досвід колишнього СРСР, та сучасна українська практика, декларування прав без їх належного гарантування призводить до формалізації відносин у цій сфері. Врешті-решт, така практика має наслідком значні суспільні фрустрації. Інший аспект цієї проблеми – розділення конституційних відносин на юридичні, або формальні та реальні, або такі, що функціонують незалежно від задекларованих. Звичайно така практика є вкрай негативною. Саме тому, теорія конституціоналізму, практика розвинених демократій ставить гарантії, на перше місце в функціонуванні інституту прав людини і громадянина.

Діюча Конституція характеризує Україну як правову державу (ст. 1). Тим самим Основним Законом визначено важливий напрям розвитку сучасної української держави. Становлення правової держави неможливе без удосконалення юридичних механізмів захисту конституційних прав громадян, у тому числі пов'язаних з діяльністю спеціальних органів конституційного контролю. До останніх належить Конституційний Суд України, який здійснює повноваження, передбачені законодавством, в тому числі, з метою захисту основних прав і свобод людини і громадянина.

Практика Конституційного Суду, що стосується захисту основних прав і свобод людини і громадянина, в даний час вже досить різноманітна. Вона зачіпає не тільки державно-правові проблеми (громадянство, виборчі права, політичні свободи та інші), але і багато норм та принципів галузевого законодавства: кримінального, цивільного, трудового, пенсійного, тощо. Практично, чи не кожна друга справа, розглянута у Конституційному Суді, так чи інакше торкається проблеми захисту прав і свобод громадян. Як правило, рішення, прийняті Судом по цій категорії справ, викликають великий суспільний інтерес, сприяють приведенню українського законодавства у відповідність із загальносвітовими стандартами у цій області.

Зазначимо у зв'язку з цим і те, що багато поданих громадянами до Конституційного Суду скарг відхиляються в силу того, що їх розгляд не належить до компетенції судового органу конституційного контролю.

У багатьох випадках зміст цих звернень свідчить про явне нерозуміння не тільки скаржниками, але часто і професійними юристами, що надають допомогу громадянам, які звертаються до Конституційного Суду, специфіки конституційного судочинства, особливостей компетенції цього органу у сфері захисту основних прав і свобод громадян, сутності та призначення судового конституційного контролю.

Саме тому, *метою статті* є дослідження процесуальних особливостей функціонування Конституційного Суду в області захисту прав і свобод, ба саме це має чи не першочергове значення. В свою чергу, якісні рекомендації з цього приводу можливо зробити лише шляхом узагальнення практичного досвіду органів конституційного контролю інших країн.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідженню різного роду процесуальних аспектів в конституційному праві присвятили свої роботи вчені-конституціоналісти Ж. Овсепян, М. Баймуратов, М. Саліков, Ю. Волошин, Х. Приходько, О. Батанов та ін. Процесуальні норми та різновиди процесу в конституційному контролі вивчались А. Бланкенагелем, Ю. Березіним, А. Тіковенко, Скоморохою В., П. Стецюком, Т. Морщаковою, А. Георгіцією, Н. Вітруком, І. Сліденком, С. Несмеяною, П. Мартиненком, В. Шаповалом та ін.. Поступово формується цілий напрямок досліджень – конституційний судовий процес [1]. Проте компаративний аспект процесуальних способів захисту прав людини і громадянина органами конституційного контролю, в якості самостійного дослідження не виступав.

Викладення основного матеріалу. З'явившись як специфічний інструмент гарантування основного закону [2], коли саме питання про права особи викликало неоднозначну реакцію, що знайшло своє підтвердження в відомій дискусії про доцільність включення «біля про права» в текст Конституції США [3], поступово конституційний контроль став не тільки стандартом сучасної правової держави, але і ефективним інструментом захисту прав та свобод особи. Без нього, сьогодні вже не

мислиться функціонування належної системи захисту суб'єктивних прав. Проте зважаючи на своє основне функціональне призначення – гарантування конституційної законності [4], конституційний контроль здійснює функцію захисту прав та свобод, як правило іманентно. Але існують моделі та різновиди конституційного контролю, де ця функціональна складова є основною, оскільки захист прав особи є частиною повноважень органів, що здійснюють конституційний контроль. Саме тому, з'ясувати особливості здійснення конституційним контролем функції захисту прав та свобод, як ніякий інший інструмент, нам допоможе компаративно-правовий аналіз. Саме він дасть змогу виділити загальне та особливе конституційного контролю в якості гаранта прав та свобод людини і громадянина. Виділення найбільш цінного накопиченого досвіду у цій області, дозволить також сформулювати рекомендації, для удосконалення конституційного контролю в Україні.

Насамперед слід, зупинитись на дослідженні процесуальних сторін конституційного контролю, як гаранта прав особи, оскільки саме вони якнайкраще показують механізми за допомогою яких здійснюється ця функція. До того ж, саме процесуальні сторони дозволяють визначити, в яких випадках гарантування прав та свобод, основна функція, а в яких додаткова, як наслідок гарантування конституції загалом.

В якості основних елементів, що впливають на процесуальні сторони, пов'язані з захистом прав і свобод людини, органами конституційного контролю ми виділяємо:

1. Повноваження органів конституційного контролю, по захисту прав та свобод;
2. Процесуальні способи захисту прав особи;
3. Суб'єкти звернення.

Саме, сукупність цих елементів дозволить: по-перше, дослідити відмінності в підходах до реалізації конституційним контролем функції гарантування прав та свобод, і по-друге, дослідити внутрішні сторони (процеси) такого гарантування.

1. Розкриття суті повноважень органів конституційного контролю, по захисту прав та свобод, як ніяке інше дозволяє переконатись в ефективності цього інструменту, саме в такому його застосуванні.

Аналізувати повноваження органів конституційного контролю по захисту прав та свобод загалом, надзвичайно важко, оскільки існуючі моделі конституційного контролю настільки відрізняються одна від одної, що лише здійснення принципово різними органами однієї функції – конституційного контролю, дозволяє об'єднати ці інституції в одну групу – органи конституційного контролю. Проте провести аналіз такого роду повноважень інтегруючи подібні функції і повноваження існуючих моделей, абсолютно реально і доцільно.

Існуючі повноваження органів конституційного контролю по захисту прав і свобод можливо розділити на спеціалізовані та загальні,

тобто такі, що спеціально для гарантування не встановлювались. Серед спеціалізованих повноважень ми виділяємо.

В європейській моделі конституційного контролю основною формою захисту прав і свобод є конституційна скарга. Вона знайшла своє поширення як у європейських країнах (Угорщині, Іспанії, Чехії) так і в країнах які сприйняли європейський підхід (південна Корея, Сенегал, Бразилія). Слід зауважити, що інститут конституційної скарги завжди має національну специфіку. Так наприклад, щодо об'єму суб'єктивних прав, які захищаються конституційною скаргою існуючі підходи можливо розділити на: по-перше, такі, що передбачають захист всіх прав (ФРН), та по-друге таких, що захищають окремі групи прав (Іспанія).

В країнах загального права використовуються спеціальні процедури серед яких ми виділяємо *mandamus* (судовий наказ про виконання вимог позивача) та *habeas corpus* (захист від незаконного позбавлення свободи).

Врешті-решт, так званий, іберійський підхід передбачає використання процедури *amparo*, основна особливість якої, відновлення дії суб'єктивного права у тому обсязі, в якому воно було до порушення [5].

Загалом же можливо стверджувати, що будь-яке повноваження в арсеналі конституційного контролю можливо використовувати для гарантування прав і свобод. Єдине, що специфіка реалізації повноважень обумовлена особливостями конкретної моделі конституційного контролю. Загальні повноваження органів конституційного контролю, що можуть використовуватись для захисту прав і свобод, складають такий перелік:

- конституційний нормо контроль, що є основним способом захисту прав і свобод у американській моделі, та в деяких випадках (Україна), в європейській. Його особливість полягає у тому, що він може використовуватись як спеціальне повноваження, а також як складова частина реалізації інших повноважень, в т.ч. при розгляді конституційних скарг;

- перевірка конституційності внесення змін до конституції, може мати допоміжний характер (ФРН), при захисті прав і свобод, за наявності основних повноважень такого роду, і основний (Україна), коли такі відсутні;

- неконституційність правових лакун, у випадку якщо такі стосуються регулювання відносин пов'язаних з функціонуванням прав і свобод (Португалія);

- контроль за міжнародними договорами, якщо вони стосуються прав і свобод;

- контроль за індивідуальними актами правозастосування, в т.ч. судовими рішеннями;

- спорах про компетенцію, у випадку якщо остання стосується регулювання прав і свобод;

- контроль за проведенням виборів та референдуму, коли можуть порушуватись політичні права;
- перевірка конституційності політичних партій;
- тлумачення конституції і законів (казуальне і нормативне);

2. Процесуальні способи захисту прав та свобод, як і вищенаведені сторони, корелюють до існуючих моделей конституційного контролю, а отже до повноважень які мають ті чи інші органи конституційного контролю.

На наш погляд, слід запровадити певну класифікацію, згідно існуючих на сьогодні процедур, що дозволяють органам конституційного контролю здійснювати гарантування прав і свобод людини. В основу такої класифікації, може бути покладено характер здійснюваної функції – основний чи факультативний. Якщо процедура застосовується безпосередньо для захисту прав та свобод, то її слід визнати основною. Якщо ж процедура лише сприяє захисту – то тоді слід визнати її факультативний характер.

На сьогодні, в якості основних процедур для захисту прав і свобод органами конституційного контролю, використовуються:

- в країнах де запроваджена європейська модель, процедура конституційної скарги, яка дозволяє безпосередньо юридичним або фізичним особам здійснювати захист своїх прав за допомогою органу конституційного контролю.. Конституційна скарга знайшла своє поширення в Чехії, Росії, Польщі, Австрії та багатьох інших країнах;

- процедура amparo, що дозволяє здійснювати індивідуальний захист конституційних прав. Вона розповсюдилась в Іспанії, Мексиці, Перу, Еквадорі та інших країнах переважно Латинської Америки;

- процедура mandamus, в країнах загального права, і американської моделі конституційного контролю. Мандамус означає судовий припис, посадові особі або суду нижчої інстанції, здійснити певні дії, згідно закону, що стосуються забезпечення прав і свобод. Ця форма знайшла своє поширення у США, Індії, Канаді та інших країнах.

Факультативними процедурами, тобто такими, що не призначені безпосередньо гарантувати права і свободи є:

- визнання актів неконституційними, у випадку якщо вони суперечать основному закону, в частині декларування та гарантування ним прав і свобод;

- тлумачення, офіційне і казуальне, за умови, що інтерпретуються норми, які встановлюють або гарантують права особи.

3. Проблема суб'єктів звернення до органів конституційного контролю, за захистом прав та свобод, має своє вирішення лише в контексті існуючих моделей конституційного контролю.

Американський підхід до конституційного контролю робить питання про суб'єкти звернення мало цікавим, оскільки конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції іманентно, і які не-будь особливі процедури для захисту прав особи не існують [6]. Якщо у

випадку порушення особистих прав, позивач звертається до суду, то даний казус вирішується в рамках загальної процедури. Якщо в ході процесу, з'ясовується невідповідність федеральні Конституції, положень що оспорюють, то в такому випадку, суд може визнати окремі норми, або акт в цілому, який порушує «біль про права» таким, що не відповідає основному закону, а отже використовуватись не може. Так відбувається функція гарантування прав особи, конституційним контролем в США, та країнах, що сприйняли цю модель (Канада, Індія, Австралія). Як бачимо, дана функція не є основною, здійснюється іманентно, і говорити про суб'єктів, що реалізують своє право, в органах конституційного контролю говорити марно.

Очевидно, що існуюче законодавство даних країн, не виділяє особливих процесуальних форм по захисту прав особи, а отже і особливих суб'єктів. Таким чином, перший важливий висновок який можна зробити у цьому питанні – лише наявність спеціальних повноважень, та спеціальних процедур, створює спеціальних суб'єктів запиту в органи конституційного контролю, для реалізації функції захисту прав та свобод.

Принципова інша ситуація, постає у цьому питанні з іншими моделями та різновидами конституційного контролю, там де такі повноваження та процедури існують.

Так наявність процедури «ампаро» в деяких країнах Латинської Америки (Мексика), дозволяє громадянам безпосередньо, звертатись, до органів конституційного контролю, за захистом своїх прав на підставі основного закону [7]. Таким чином, суб'єктами захисту тут виступають безпосередньо громадяни. Зважаючи на той факт, що функцію конституційного контролю в даних країнах здійснюють суди загальної юрисдикції, перед нами постає більш удосконалений варіант американської моделі, де гарантування прав та свобод виділено в окремий функціональний напрям.

Проте особлива ситуація з суб'єктним складом, відкривається в зв'язку з дослідженням європейської моделі конституційного контролю. Саме вона дає приклади найбільш специфічних повноважень органів конституційного контролю, по захисту прав та свобод а значить і суб'єктний склад.

Насамперед зауважимо, як ми вже відмічали, не всі органи конституційного контролю, що функціонують згідно європейської моделі, серед своїх повноважень мають такі, що дозволяють їм безпосередньо гарантувати права та свободи. В свою чергу, це означає, що існують суб'єкти, які безпосередньо можуть звертись в такого роду інституції, з метою гарантувати свої права, оскільки повноваження таких органів, дозволяють їм це зробити, і існують суб'єкти які іманентно реалізують можливість гарантувати свої права, шляхом звернення у ці органи, оскільки, як ми вказували, всім їм властива ця функція, лише в різних формах (безпосередньо або опосередковано).

Висновки. Таким чином, можливо зробити ряд важливих узагальнюючих висновків, з огляду на предмет даного дослідження. Насамперед, слід констатувати той факт, що проблема процесуальних сторін захисту прав і свобод людини та громадянина органами конституційного контролю, розкривається у контексті трьох взаємопов'язаних елементів: повноважень, процесуальних способів захисту та суб'єктів звернення. Дана проблема має вирішення лише у площині існуючого розмежування конституційного контролю на відповідні моделі. В межах кожної існуючих моделей існує своя специфіка гарантування прав особи, що базується на можливостях органу конституційного контролю, з точки зору його повноважень та компетенції.

Місце конституційного контролю як елементу системи гарантування прав і свобод людини і громадянина, можливо визначити як додаткове, допоміжне. В країнах де дану функцію здійснюють суди загальної юрисдикції, вона взагалі є розмитою, за у мови відсутності спеціальних процедур. Лише європейська модель дає приклад самостійного місця органів конституційного контролю в системі гарантій, проте і за цих умов, конституційний контроль не є основним елементом, а лише допоміжним засобом, який за допомогою специфічних повноважень, додатково забезпечує інститут прав та свобод.

Використані джерела:

1. Конституционный судебный процесс. - М.: НОРМА, 2003. – с. IX
2. Marbury v. Madison - 1 Granch 137, 2 L. Ed. 60 (1803)
3. The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States. A Collection of Esseys, by Alexander Hamilton, Jay and Madison. Also The Continentalist and Other Papers, by Hamilton. No XLVII / Hamilton A., Jay J., Madison J., - Philadelphia: J.B. Lippincott & Co, 1866. – 659 p.
4. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. - М.: Белые альвы, 1996. - С. 51
5. Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран / А. А. Клишас. - М.: Междунар. отнош., 2007. – С. 210
6. Конституционный контроль в зарубежных странах. - М.: НОРМА, 2007. – С. 37
7. Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / А. А. Клишас. - М.: Междунар. отнош., 2004. – С. 8

Рецензент: д.ю.н Сліденко І.Д.

Провізіон Т. О.,
аспірантка кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права Маріупольського державного гуманітарного університету,
головний консультант відділу правового забезпечення підготовки
проектів актів Конституційного Суду України Управління
правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Анотація. У статті подається ретроспективний та порівняльно-правовий аналіз інституціоналізації конституційної юстиції, наводиться характеристика української моделі цього інституту.

Аннотація. В статье дается ретроспективный и сравнительно-правовой анализ институционализации конституционной юстиции. Приводится характеристика украинской модели этого института.

Annotation. The article deals with the retrospective and comparative analysis of the institutionalization of the constitutional justice. The author also gives the characteristics of the Ukrainian model of the mentioned institute.

Постановка проблеми. Багато хто відзначає, що ХІХ століття було століттям парламентів. ХХ ст. – у сенсі державних інститутів – століття конституційної юстиції. У післявоєнний період створення конституційного суду стало майже обов'язковим атрибутом конституції будь-якої сучасної держави, яка вважала себе демократичною. Конституційний суд покликаний забезпечувати верховенство конституції та визначати пріоритети для всієї правової системи держави. Саме цим пояснюється широкий інтерес громадськості та наукових шкіл до цього інституту. Конституційний Суд України функціонує вже понад 13 років, і наразі актуальності набувають питання удосконалення засад його діяльності, що сприятиме наближенню конституційної юстиції до потреб сучасного суспільно-правового життя.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідженню теоретичних та практичних питань функціонування конституційних судів приділяли увагу такі вітчизняні й російські вчені-конституціоналісти, як М. Бондарь, М. Вітрук, В. Гергелійник, М. Кельман, М. Савенко, М. Савчин, В. Скомороха, Б. Страшун, М. Тесленко, Т. Цимбалістий, тощо. Загальнотеоретичні, історичні й компаративні аспекти діяльності конституційної юстиції досліджували також О. Мироненко та В. Шаповал.

Метою статті є дослідження процесів інституціоналізації органів конституційної юстиції в Україні та зарубіжних державах.

Викладення основного матеріалу. Велике значення для визначення сутності й характеристики будь-якого конституційно-правового інституту

має з'ясування загальних закономірностей його виникнення та становлення цього інституту. Таким чином, здійснення історичного та компаративного аналізу закономірностей виникнення та становлення інституту конституційної юстиції і є метою даної публікації. Поставлена мета досягається через такі завдання: 1) дослідження історії виникнення ідеї та запровадження інституту конституційної юстиції у світі та в Україні; 2) аналіз моделей конституційної юстиції та шляхів їх становлення; 3) визначення основних характеристик української моделі інституту конституційної юстиції; 4) аналіз функціональної сторони інституту конституційної юстиції.

Історичні аспекти. Ідеї, що лягли в основу теорії конституційної юстиції, обґрунтовувалися представниками переважно соціологічної та позитивістської шкіл права. Так, Л. Дюгі висловлював думку, що держава зобов'язана встановлювати певні закони та не встановлювати інших. Згідно з цією позицією у країнах, де діє система жорстких конституцій, декларацій та гарантій прав (мались на увазі передусім Франція та США), звичайний законодавець не може видавати закони, що суперечили б деклараціям прав та конституціям [1, с.65-66]. Г. Кельзен же змодельював ситуацію, за якої конституція передає котромусь не законодавчому органу перевірку й вирішення питання, чи певний закон відповідає конституції, й уповноважує цей орган скасовувати такий закон, який він вважає за „антиконституційний“. Стверджуючи можливість передачі такої функції якомусь особливому суду або всім судам чи вищому суду, Г. Кельзен таким чином запровадив у сучасну науку ідею створення спеціального конституційного суду, який може скасовувати закон не для одного конкретного випадку, а для всіх випадків, тобто скасувати закон як такий [2, с.296-300].

Для вітчизняної науки конституційного права термін „конституційна юстиція“ порівняно новий. Хоча, на думку деяких вчених, розвиток конституційної юстиції в Україні веде свій початок від наукових концепцій, які лежать в її основі. Так, О. Мироненко виводить витoki доктрини конституційної юстиції із закріплених у „доктринальних конституціях“ ідей правової і конституційної держави, поділу влади, верховенства права й обмеження влади, захисту прав і свобод громадян тощо. Зокрема, науковець вказує на важливість для теорії конституційної юстиції обґрунтування Б. Кістяківським, М. Ковалевським, С. Котляревським думок щодо значення судів у забезпеченні „міцності і стійкості“ права, законності, захисті конституції від спотворення звичайними законами [3, с.75-80]. Звертає він також увагу і на те, що у 1881 – 1884 роках І. Петрункевичем та М. Драгомановим було висунуто проект судового конституційного контролю у вигляді його американської моделі. Згодом вже на початку ХХ ст. автори конституційного проекту „Союзом визволення“ (ухвалений у березні 1905 року), у числі яких був І. Петрункевич, обґрунтували новаторську ідею створення спеціального конституційного суду [4, с.91-92]. Цю ж ідею у 1908 році обґрунтував у

своїй праці М. Лазаревський [5, с.84-85]. Однак ці проекти не були реалізовані, і доктрина конституційного контролю й конституційної юстиції на деякий час була забута.

Тому існування інституту конституційних судів для країн Східної Європи було в новину, адже такі суди не мали аналогів у комуністичному світі [6, с. 25]. Більше того, поняття „дотримання конституції“ чи „конституційність закону“ в радянській теорії і практиці державотворення не застосовувались [7, с. 83]. Фактично про конституційний контроль почали говорити з початком процесу державно-правового реформування (1990-1991 рр.). Трохи раніше – наприкінці 1988 року у Конституції СРСР було закріплено існування органу конституційного нагляду – Комітету конституційного нагляду, який розпочав діяльність у травні 1990 і припинив існування у грудні 1991 року [8, с. 21]. Взагалі ж у період „перебудови“ в УРСР доволі поширеною була точка зору, згідно з якою конституційний контроль суперечить принципу верховенства законодавчої влади, а відповідно – й принципу народного суверенітету. Прибічники цієї позиції вважали, що наділення особливого юрисдикційного органу конституційного контролю правом скасування актів Верховної Ради – єдиного органу, що виступав від імені всього народу, перетворює принцип народного суверенітету на фікцію [9, с. 3].

В Українській РСР конституційний контроль було запроваджено змінами до Конституції УРСР 1978 року від 24 жовтня 1990 року. Законом України від 3 червня 1992 року № 2400-ХІІ [10] передбачалось створення в Україні Конституційного Суду України, покликаного забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод особи. Втім, Конституційний Суд України за цим Законом так і не було створено – Верховна Рада України, до чіїх повноважень належало призначення його суддів, спромоглася обрати тільки Голову Конституційного Суду України (ним став Л. Юзьков). Відтак лише прийняття чинної Конституції України 1996 року і ухвалення згодом Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР відкрило шлях до реального запровадження в країні конституційної юрисдикції [11, с. 45].

Отже, на межі ХХ та ХХІ століть особливо актуальним було питання інституціоналізації конституційного контролю в Україні, обґрунтування запровадження його моделі, що знайшла втілення у чинному законодавстві.

Моделі. Існують дві основні моделі організації судового конституційного контролю – американська і європейська (хоча останнім часом відзначається тенденція до появи змішаних моделей [12, с.78]). За американської моделі повноваженнями щодо перевірки нормативних актів на відповідність конституції наділені суди загальної юрисдикції. Ця модель, крім власне США, прийнята також в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Японії тощо. В інших країнах (зокрема, в Австралії, Естонії, Індії, Ірландії,

Канаді, Швейцарії) діє своєрідний різновид американської моделі, коли функцію конституційного контролю виконують не всі суди загальної юрисдикції, а лише суд вищої інстанції у системі загальної юрисдикції. Іноді відповідні питання розглядає не весь верховний суд, а його спеціальна палата, а в ряді країн для цього передбачене створення спеціального складу верховного суду [13, с.353].

Іншою моделлю організації судового конституційного контролю є європейська або австрійська (її ще називають кельзенівською). Вона характеризується наявністю спеціального державного органу, відокремленого від системи судів загальної юрисдикції. Головним завданням цього судового (конституційного суду, як у більшості країн, де діє ця модель) або квазісудового (конституційної ради, як у Франції, країнах – колишніх французьких колоніях та Казахстані) органу є оцінка конституційності законодавчих актів, хоча він може бути наділений і рядом інших повноважень (обсяг цих повноважень різниться у різних країнах). Цю модель ще іноді називають централізованою, а американську – децентралізованою.

Деякі науковці виводять залежність моделі конституційної юстиції від шляху генези конституційного контролю. Так звана американська модель і її скандинавський різновид є першим способом – природнім, коли конституційний контроль генерується самою правовою системою, тобто є наслідком процесів, пов'язаних із трансформацією правової системи та державного механізму. Другий спосіб – штучний, коли створюється доктрина, а потім на її основі відповідний інститут, як це відбулось в Європі. Третій спосіб генерації (синтетичний) має зовнішній характер і є у чистому виді запозиченням у національну правову систему, хоча не виключає національної специфіки цього інституту. При цьому кожна з моделей генези конституційного контролю є наслідком сукупності особливостей правової сім'ї, в правовій системі якої вона виникає. Основні параметри конституційного контролю, як то: позиціонування, вид контролю та їх співвідношення, компетенція – є кореляцією від основоположних принципів правової сім'ї [14, с.51].

В Україні запроваджено (за І. Сліденком – запозичено) європейську модель конституційної юстиції, адже Розділ XII Конституції України [15] та Закон України „Про Конституційний Суд України“ [16] закріплюють існування особливого судового органу конституційної юрисдикції. Це є цілком закономірним, враховуючи, що українська правова система тяжіє до континентальної правової сім'ї.

Особливості української моделі. Розглянемо особливості вітчизняного варіанту європейської моделі конституційної юстиції. Як вважають деякі вчені, поняттям „конституційна юстиція“ охоплюються два види правовідносин. Вони пов'язані з діяльністю конституційного суду, характеристикою його, по-перше, як державного інституту судової влади, і по-друге, як органу, що здійснює свою діяльність у формі судового конституційного процесу [17, с.31]. Водночас вихідним пунктом для

характеристики природи конституційного суду є здійснення ним конституційного контролю як самостійного напряму державно-владної діяльності [18, с.5].

Доцільним буде визначити місце конституційного суду серед інших державних органів, а також його місце в системі органів судової влади.

М. В. Вітрук зазначає, що „конституційне правосуддя являє собою синтез, сплав двох начал – сутності конституційного контролю та форми правосуддя, в результаті чого маємо справу із самостійним видом державно-владної контрольної діяльності в спеціалізованій формі конституційного правосуддя“ [19, с.30]. Не викликає сумнівів, що конституційний суд є одним з вищих державних органів, проте існують різні погляди стосовно того, до якої з гілок влади його віднести. Послідовники Г. Кельзена виділяють його в окрему четверту (контрольно-наглядову) гілку влади [20, с.15], аргументуючи це тим, що „...конституційне судочинство знаходиться поза трьома гілками влади, бо воно піднімається над ними завдяки специфіці своїх функцій, націлених на те, щоб забезпечити рівновагу влад та контролювати додержання ними конституційних норм та загальних принципів права“ [12, с.74]. Дехто з дослідників робить при цьому застереження, що в тих країнах, де конституційним судам забезпечена незалежність функціонування, існує чотириланковий поділ влади: на законодавчу, виконавчу, судову та конституційно-контрольну [18, с.5].

Але такі погляди видаються не досить переконливими. Дійсно, конституційний суд є особливим органом в системі поділу влади, унікальним публічно-владним суб'єктом, покликаним знаходити оптимальний баланс між владою та свободою, публічними й приватними інтересами, захищати особу, суспільство і державу від безпідставних посягань [21, с.29]. І в силу специфіки своєї політико-правової природи він може розглядатися відокремлено від судової влади, як один з вищих органів державної влади, проте він беззаперечно є органом судової влади, адже контроль, який ним здійснюється, за змістом – конституційний, а за формою – судовий [22, с.120]. Крім того, Конституція України в статті 125 прямо відносить Конституційний Суд України до судової гілки влади. Тому варто погодитись з тими вченими, які обстоюють точку зору, що Конституційний Суд України належить до судової гілки влади, займаючи в ній окреме незалежне місце [23, с.18].

Як правило, співвідношення конституційної юстиції та судової влади визначається двома способами. Перший заснований на аналізі конституційного і законодавчого закріплення статусу й повноважень органу конституційної юстиції. Зокрема, звертається увага на те, чи статус конституційних судів визначено в окремому розділі конституції, окремим законом, чи разом з регламентуванням всієї судової системи; чи вказується у конституції та законах на належність конституційної юстиції до органів судової влади. Зокрема, якщо проаналізувати норми Розділів VIII та XII Конституції України, бачимо, що хоча законодавець і відокремив

Конституційний Суд України від інших судів, закріпивши його статус в окремому розділі, проте відніс його до органів судової влади: „судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції“ (частина 3 статті 124 Конституції України).

Другий спосіб полягає в тому, щоб зосередитися на змістовному аналізі понять та категорій і встановити, чи є діяльність органів конституційної юстиції здійсненням правосуддя. З урахуванням того, що основні принципи й форми діяльності конституційних судів і судів загальної юрисдикції збігаються, доходимо висновку, що конституційні суди, „...якщо застосовувати до них загальнотеоретичні критерії, здійснюють правосуддя і, відповідно, є носіями судової влади поряд з іншими гілками судової системи – судами загальної юрисдикції і спеціалізованими судами...“ [24, с.96]. Слід зазначити, однак, що це відноситься до конституційних судів, а конституційні ради, які дійсно певним чином відокремлені від судової системи, є квазісудовими органами.

Отже, конституційний суд, в тому числі Конституційний Суд України, є органом правосуддя, складовою судової влади. Як правило, конституційний суд відокремлений від системи судів загальної юрисдикції (хоча в деяких країнах, напр., у ПАР він визначається як вища судова інстанція [25, с.152]). Як зазначає М. Савчин, повноваження Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції розмежовані принципами субсидіарності та підвідомчості [26, с.74]. Тобто до конституційного суду не можна оскаржити в апеляційному чи касаційному порядку рішення судів загальної юрисдикції. Проте не можна заперечувати того, що конституційний суд займає чільне місце, яке визначається не ієрархічною підпорядкованістю йому інших видів судів, а його компетенцією, характером діяльності, що впливає на правотворчість і правозастосування [19, с.87].

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що в інституційному аспекті конституційна юстиція в Україні конституційно і законодавчо закріплена і функціонує, створюючи відповідну практику. Якщо ж розглядати категорію „конституційна юстиція“ ширше, як політико-правову реальність і як науку майбутнього, яка має розвиватись на стику юриспруденції і політології [27, с.47], то в цьому аспекті вона ще перебуває на стадії становлення в Україні.

Функціональна характеристика інституту конституційної юстиції. Як вже зазначалося, здійснення конституційного контролю є головною функцією конституційних судів. На думку І. Сліденка, інституційна специфіка є наслідком способу, в який здійснюється конституційний контроль [14, с.50]. Відомо, що конституційний контроль за часом його здійснення може бути попереднім або наступним. Також виділяють його види за формою, за змістом, за обов'язковістю тощо. За звичай конституційний контроль, що здійснюється у рамках конституційної юстиції, є наступним (попередній частіше застосовується при перевірці на

відповідність конституції міжнародних договорів), обов'язковим, як абстрактним, так і конкретним, матеріальним і формальним [19, с.30]. При цьому конкретний контроль є більше властивим для американської моделі конституційної юстиції, в той час як абстрактний контроль застосовується при континентальній або змішаній моделях.

Для характеристики сучасного інституту конституційної юстиції властиве наділення його певними „міжнародно-релевантними“ [28, с.119] повноваженнями. Це обумовлене тим, що поглиблення взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права носить характер об'єктивної закономірності, яка відображає загальнішу закономірність – поглиблення взаємодії національного суспільства зі світовим співтовариством [29, с.115]. Не останню роль у механізмі забезпечення такої взаємодії мають й органи конституційної юстиції, здійснюючи повноваження щодо конституційного контролю міжнародних актів, тлумачачи норми міжнародного права тощо. Контроль конституційності міжнародних договорів передбачено серед повноважень більшості європейських органів конституційної юрисдикції, що сприяє забезпеченню верховенства конституції на території держави. Закріплення в конституції і законодавстві конкретної держави тієї чи іншої форми конституційного контролю (попередній, наступний чи їх поєднання), а також юридичних наслідків відповідних рішень залежить від ролі органу конституційної юрисдикції в правовій системі держави, а також від співвідношення норм міжнародного та національного права.

Конституційний контроль є головною функцією органів конституційної юстиції, але не єдиною. Історично конституційна юстиція виникла для перевірки конституційності законів парламенту. Потім предметом розгляду конституційного суду стало питання конституційної відповідальності глави держави за державну зраду, порушення конституції і т.д. (імпічмент). Поступово предмет юрисдикції конституційних судів ще більш розширявся. У сучасних умовах компетенція конституційних судів у різних державах різноманітна й індивідуальна [19, с.154]. Наприклад, за конституційними судами деяких держав закріплюється функція тлумачення конституції (Росія, Угорщина, Болгарія, Молдова), в той час як в інших державах конституційні суди уповноважені тлумачити лише закони (як Конституційний Трибунал Польщі), а деякі взагалі не можуть тлумачити ні Конституцію, ні закони (Литва, Чехія).

По-різному вирішується й питання повноважень конституційних судів щодо участі або контролю за процедурою застосування відповідальності вищих посадових осіб. Наприклад, Конституційний Суд Литовської Республіки бере участь у притягненні до відповідальності членів Сейма, державних посадових осіб, у Болгарії – президента та віце-президента, а у Словаччині, Чехії та Росії – лише президента. Незвичним є закріплення за деякими конституційними судами вирішення питання про конституційність політичних партій (Молдова, Болгарія, Польща) або контролю за проведенням виборів (Колегія конституційного нагляду у

складі Державного суду Естонської Республіки). Хоча майже в усіх державах Центральної та Східної Європи (виключаючи Росію, Україну та Білорусь) у конституційних судів є певні повноваження, пов'язані з реалізацією норм виборчого законодавства. Так, Конституційний суд Литовської Республіки надає висновок щодо порушень законів про вибори під час виборів Президента або членів Сейму; Конституційний суд Болгарії приймає рішення у спорах про законність обрання президента, віцепрезидента, народного представника; Конституційний суд Молдови підтверджує результати парламентських і президентських виборів; Конституційний суд Словаччини розглядає питання про дійсність мандату члена Національної ради Словацької Республіки [30, с.16-17].

Таким чином, бачимо, що повноваження органів конституційної юстиції здійсненням власне конституційного контролю не вичерпуються. Основне завдання таких органів полягає у забезпеченні верховенства Конституції та режиму конституційності в державі, часом через здійснення повноважень у сфері політичних і виборчих відносин. Роль конституційної юстиції не зводиться лише до правової охорони конституційних норм і принципів, а значною мірою реалізується також у творчому „пошукові“ права відповідно до принципів верховенства права і справедливості [26, с.3].

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що інституціоналізація конституційної юстиції в Україні у тому вигляді, якого вона набула з прийняттям Конституції України 1996 року, була орієнтована на європейську модель (а саме – австрійський її різновид). Конституційний Суд України як орган конституційної юстиції є вищим органом державної влади, органом правосуддя, складовою судової влади, де він займає чільне місце, хоча й відокремлений від системи судів загальної юрисдикції.

Наділення органу конституційної юстиції певним набором повноважень залежить від конкретно-історичних особливостей правової системи держави. Так, залучення або навпаки відмежування конституційного суду від вирішення питань політичного характеру свідчить про загальне співвідношення права й політики в теорії і практиці конкретної правової системи. Визначення повноважень, спрямованих на захист конституційних прав людини і громадянина, а також їх широке застосування вказують на гуманістичну спрямованість функціонування держави. Наявність та особливості міжнародно-релевантних повноважень залежить від ролі органу конституційної юрисдикції в правовій системі держави, а також від встановленого у ній співвідношення норм міжнародного та національного права. Виходячи з актуальних пріоритетів розвитку суспільно-правового життя держави, набувають більшої ваги і певні повноваження органів конституційної юстиції, що також пояснює інтерес до глибших наукових досліджень в цій сфері.

Використані джерела:

1. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. — Репр. воспр. изд. 1908 г. — О. : Юридична література, 2005. — 959 с.

2. Кельзен Г. Чисте Правознавство: З додатком: Проблема справедливості / Г. Кельзен / Олександр Мокровольський (пер.з нім.). — К.: Юніверс, 2004. — 496 с.
3. Мироненко О. Від „праведного автономізму“ до виникнення ідеї конституційного суду (межа XIX-XX століть) / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 6. — С. 73–88.
4. Там само. — С. 86–96.
5. Мироненко О. Іван Петрункевич як фундатор ідеї новітньої європейської моделі судової конституційної юстиції (До питання про пріоритети і відновлення історичної справедливості у юридичній науці і практиці) / О. Мироненко // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — №1 (24). — С. 79–96.
6. Шварц Г. Конституционные суды: в общем и в частности / Г. Шварц // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1993. - №: 2. - С. 24–28.
7. Мироненко О. Від „праведного автономізму“ до виникнення ідеї конституційного суду (межа XIX - XX століть): Продовження / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 3. — С. 81–93.
8. Насадюк А. Конституционная эволюция. История развития института конституционного контроля на территории Украины / А. Насадюк // Юридическая практика. — 2007. - №11 (481). — С.21.
9. Черкес М., Васильев А. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, Васильев А. // Радянське право. — 1991. - № 4. — С. 3. (Цит. за: Алексеенко И. Г. Европейская модель конституционной юстиции: Сравнительно-правовая ретроспектива. — Днепропетровск, 1998. — С. 15).
10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 3 червня 1992 року № 2400-ХІІ // Голос України. — 1992. — № 123.
11. Домбровський І.П. Конституційний Суд України: початок нової каденції / І. П. Домбровський // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. - №5-6. — С.45.
12. Алексеенко И.Г. Становление и развитие института конституционной юстиции (историко-правовая ретроспектива) / И. Г. Алексеенко // Вісник Дніпропетровського університету: Правознавство. - 1998. - Вип.: 4. - С. 71–80.
13. Шляхтун П.П. Конституційне право: Словник термінів / П. П. Шляхтун. — К.: «Либідь», 2005. — 568 с.
14. Сліденко І. Щодо деяких передумов виникнення та механізмів генези інституту конституційного контролю / І. Сліденко // Юридичний журнал. — 2008. — № 7-8 (74). — С. 50–51.
15. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. - № 30. - Ст.141.
16. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року N 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1996. - № 49. - Ст. 272.
17. Скомороха В.Є. Проблеми становлення та розвитку конституційної юстиції в Україні / В. Є. Скомороха // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наук.конф., 21-22 червня 2001 р., Харків. — Х.: Право, 2001. — С.31–41.
18. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту Конституцій у національних правових системах континентального права / М. С. Кельман: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького.— К., 2001.—204 с.
19. Витрук Н.В. Конституционное правосудие: Судебно-конституционное право и процесс / Н. В. Витрук: Учеб. пособие. -2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристь, 2005. — 525 с.
20. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України / В. О. Гергелійник : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Нац. акад. внутр. справ України. — К., 1999. — 203 с.

21. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. – С. 29.
22. Шаповал В.М. Проблемы становления конституционной юрисдикции в Украине / В. М. Шаповал // Дайджест Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2004. - №10 (2). – С. 118–125.
23. Савенко М.Д. Правовий статус Конституційного Суду України / М. Д. Савенко : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2001. — 189 с.
24. Страшун Б. Конституционная юстиция и судебная власть / Б. Страшун // Конституционное правосудие. – 2006. – № 4. – С. 89–98.
25. Сакс Э. Судебная защита социально-экономических прав: дело Грутбум: [Защита прав человека в Южно-Африканской Республике (ЮАР)] / Э. Сакс // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1. – С.144–153.
26. Савчин М.В. Конституційний суд України як гарант конституційного ладу / М. В. Савчин : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2003. — 218 с.
27. Мироненко О. Про деякі загальні підходи до поняття “конституційна юстиція” і предмета його історії / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 4. – С. 46–61.
28. Сергієнко Н.М. Взаємодія міжнародного та національного права в практиці Конституційного Суду України / Н. М. Сергієнко // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. - № 6. – С. 116–125.
29. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации / И. И. Лукашук // Журнал рос. права. – 2002. – №: 3. – С. 115–128.
30. Насадюк А. Уполномочены на защиту Конституции. Органы конституционной юрисдикции в государствах Центральной и Восточной Европы / А. Насадюк // Юридическая практика. – 2007. – №11 (481). – С.16-17.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553

Бережницький Я.В.,

заступник завідуючого відділом

Департаменту регіональної політики та місцевого самоврядування

Секретаріату Кабінету Міністрів України

ПРОБЛЕМИ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕЯКИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. В даному дослідженні розглянуто теоретичні та практичні аспекти правового статусу посад, порядку і процедурних питань припинення служби заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради. Також приділяється увага пільгам та гарантіям, що надаються посадовим особам місцевого самоврядування у разі звільнення їх з посад. Запропоновано варіанти урегулювання спірних процедурних питань.

Аннотация. В данном исследовании рассмотрены теоретические и практические аспекты правового статуса должностей, порядка и процедурных вопросов прекращения службы заместителей сельского, поселкового, городского главы по вопросам деятельности исполнительных органов совета и управляющего делами (секретаря) исполнительного комитета сельского, поселкового, городского совета. Также уделяется внимание льготам и гарантиям, которые предоставляются должностным лицам местного самоуправления в случае освобождения их от должностей. Предложены варианты относительно урегулирования спорных процедурных вопросов.

Annotation . The article deals with the theoretical and practical aspects of the legal status of positions, order and procedure for termination of service deputy village, mayor of the activities of the executive council and the Administrative Department (Secretary) of the executive committee of village and city council. The author also focuses on protection and guarantees provided by local government officials in case of their dismissal. The versions of the controversial procedural matters are proposed.

Постановка проблеми. Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави є неможливим без ефективного здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності. В контексті посилення ролі останніх у наданні управлінських послуг виникає необхідність визначення особливостей правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування з метою вдосконалення механізму реалізації державного управління на місцевому рівні.

Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їх управлінської діяльності покликане об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України

соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина.

Ступінь наукової розробки теми. Реформа місцевого самоврядування, що останніми роками почала набирати оберти в нашій державі, зіткнулася з чималою кількістю дискусійних питань. Це пояснюється тим, що досі науковцями залишається не достатньо дослідженими проблеми проходження служби в органах місцевого самоврядування. Зародження і розвиток місцевого самоврядування в Україні та, зокрема, муніципальної служби та муніципального службового права стали об'єктом дослідження небагатьох юристів-науковців та класиків вітчизняної історичної науки.

Оскільки Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» був введений в дію 4 липня 2001 року і служба в органах місцевого самоврядування регулювалась Законом України «Про державну службу», то перший етап наукових досліджень був спрямований на дослідження державної служби. Це такі науковці як Малиновський В.Я., Дубенко С.Д., Ківалов С. В., Біла Л. Р., Желюк Т. Л., Дзвінчук С.Д., Андрушко А., та ін. Науковці, які безпосередньо висвітлювали питання проходження служби в органах місцевого самоврядування є наступні: Лазор О.Д., Лазор О. Я., Клімова М., Оболенський О., Кравченко В. В., Пітцик М.В. та ін.

Наукові праці Малиновського В.Я. більш повно висвітлюють питання проходження служби, але нажалі тільки державних службовців.

Науковці Лазор О.Д., Лазор О.Я. зробили спробу проаналізувати порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування як в теоретичному, так і в практичному аспектах. Даються теоретичні поняття щодо проходження служби в органах місцевого самоврядування, робиться посилання на відповідні нормативно-правом акти, роз'яснення, методичні рекомендації Голодержслужби. Привертається менше уваги практичному досвіду проходження служби в органах місцевого самоврядування, і в деяких теоретичних аспектах робиться переробка праць щодо державної служби.

Результати дослідження організації служби в органах місцевого самоврядування спонукають науковців і практиків до пошуків шляхів подальшого вдосконалення. Послідовне впровадження в життя Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, які спрямовані на створення стабільної правової основи цього виду публічної служби, формування основ матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, організацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування [1].

Наукові здобутки у сфері вивчення особливостей проходження служби в органах місцевого самоврядування особливо покликані сьогодні вимогами децентралізації державного управління в умовах розгортання адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ.

Серед питань, які дискутуються і потребують ґрунтовнішого наукового дослідження це, перш за все, неузгодженість в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблемами проходження служби в місцевих радах та їх виконавчих органах та, зокрема, чітких процедур припинення службових відносин в органах місцевого самоврядування.

Відтак, *метою* даної статті є теоретичні та практичні аспекти статусу посад, порядку і процедурних питань припинення служби заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до Конституції України [5] громадяни мають право на участь у місцевому самоврядуванні та на службу (муніципальну службу) в органах місцевого самоврядування (статті 7, 38, 140 Конституції України).

1. Поняття посади.

Правове регулювання інституту муніципальної служби неможливе без уточнення змісту поняття «посада». Адже характерною особливістю будь-якого органу місцевого самоврядування є його склад — наявність певної структури посад. Саме посада, як первинна структурна одиниця самоврядної організації на місцях, визначає службове місце й правове становище учасників муніципального процесу [4]. Тобто посада в органі місцевого самоврядування є однією з ознак правового та організаційного положення муніципального службовця.

В управлінському сенсі посада - це організаційно-правова форма управлінської праці, двоєдина природа якої розкривається у таких моментах: а) це частина структурного підрозділу, неподільний компонент управлінської структури, тобто виступає організаційною основою системи державного та муніципального управління; б) це правове встановлення, тобто створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами, визначаються її назва, місце в службовій ієрархії, організаційно-правові способи заміщення; заключає в собі певну частину компетенції відповідного органу - посадових повноважень (прав та обов'язків) [3].

Звідси посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу влади (органу державної влади, органу місцевого самоврядування) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Іншими словами, посада - це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного та муніципального службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки). Законодавство у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на відповідну управлінську посаду.

Посади в органах місцевого самоврядування передбачені відповідно

до чинного законодавства України з визначенням кола повноважень щодо вирішення питань місцевого значення і сфер відповідальності за виконання цих повноважень. Зокрема, згідно із статтею 3 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [11] (далі – Закон про службу) такими посадами в органах місцевого самоврядування є:

– виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;

– виборні посади, на які особи обираються відповідною радою;

– виборні посади, на які особи затверджуються відповідною радою;

– посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

2. Прийняття на посаду.

Відповідно до абзацу 4 частини першої статті 10 Закону про службу прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (далі – заступник голови), керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради (далі – керуючий справами виконкому) здійснюється тільки шляхом їх затвердження відповідною радою. А тому, згідно з абзацом 3 статті 3 Закону про службу посади заступників голови та керуючого справами виконкому відносяться до виборних посад, на які особи затверджуються відповідною радою.

Слід також зазначити, що згідно зі статтею 51 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [10] (далі – Закон про самоврядування) до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять, зокрема, сільський, селищний, міський голова, заступники голови, керуючий справами виконкому. Персональний склад виконавчого комітету затверджується відповідною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

Отже, посади заступників голови (причому, незалежно від напрямів їх діяльності) та керуючого справами виконкому за своїм статусом є виборними посадами, при призначенні на які та звільненні з яких необхідно дотримуватись встановленої законом процедури.

У трудовій книжці заступника голови та керуючого справами виконкому у розділі "Відомості про роботу" робиться запис про затвердження на відповідну посаду із зазначенням підстави для внесення запису (рішення сесії ради, його дата і номер) та порядкового номеру запису.

Слід зазначити, що в Законі про самоврядування не чітко встановлено, що всі заступники голови та керуючий справами виконкому обов'язково входять до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради. Через це на практиці виникають різночитання цього Закону, і деякими органами місцевого самоврядування приймаються рішення, в результаті яких частина заступників голови входить до складу виконавчого

комітету, а деякі із них – ні.

Тому пропонується в новій редакції Закону про самоврядування частину третю статті 51 викласти в такій редакції:

«3. До складу виконавчого комітету ради *входять за посадою* відповідно сільський, селищний міський голова, ... заступники сільського, селищного, міського голови, ... керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також *можуть входити* керівники самостійних відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради та інші особи».

Це дасть можливість однозначного застосування вказаної норми на практиці всіма сільськими, селищними, міськими радами.

3. Спеціальні підстави звільнення.

Щодо звільнення заступників голови, керуючого справами виконкому слід вказати наступне.

Припинення службових відносин в органах місцевого самоврядування - це тимчасове або остаточне припинення (звільнення) професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто залишення посадовою особою відповідної посади в органах місцевого самоврядування. Зауважимо, що припинення службових відносин в органах місцевого самоврядування завжди означає припинення виконання посадових обов'язків. Проте, не завжди припинення виконання посадових обов'язків означає звільнення із служби в органах місцевого самоврядування [1].

Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, передбачені у статті 20 Закону про службу, можна розділити на дві групи:

- загальні підстави, передбачені Кодексом законів про працю України;

- спеціальні підстави, визначені Законами про самоврядування, про службу та іншими законами України.

Спеціальними підставами припинення служби в органах місцевого самоврядування є юридичні факти, з настанням яких закон пов'язує втрату посадовими особами права на службу в органах місцевого самоврядування і покладає на орган місцевого самоврядування (правомочну посадову особу) обов'язок розірвати з ними службові відносини. Такими підставами відповідно до Закону про службу є:

- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (стаття 5);

- порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги, передбаченої статтею 11 цього Закону;

- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування (стаття 12);

- неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (стаття 13);

- досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (стаття 18).

4. Порядок звільнення.

Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України та частиною третьою статті 24 Закону про самоврядування – органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Порядок звільнення посадових осіб зі служби в органах місцевого самоврядування та дотримання при цьому гарантій їх соціального захисту визначається Законами про самоврядування, про службу, "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [13], "Про статус депутатів місцевих рад" [12], "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" [7], Кодексом законів про працю України [6] (далі – Кодекс) та іншими законами України [14].

Отже, заступник голови та керуючий справами виконкому можуть бути звільнені з посади з підстав, передбачених Кодексом, Законами про самоврядування, "Про боротьбу з корупцією" [8], а також на підставі і в порядку, визначеному статтею 20 Закону про службу. В кожному конкретному випадку при їх звільненні у трудовій книжці робиться запис з посиланням на відповідні пункт і статтю цих законів із зазначенням дати і підстави звільнення (рішення сесії ради, його дата і номер), порядкового номеру запису.

Зокрема, відповідно до частини першої статті 51 Закону про самоврядування виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Отже, повноваження заступника голови та керуючого справами виконкому закінчуються після сформування нового складу виконавчого комітету.

У разі звільнення заступника голови, керуючого справами виконкому у зв'язку із закінченням строку повноважень виконавчого комітету ради у їх трудовій книжці робиться запис: "Звільнений у зв'язку із закінченням строку повноважень виконавчого комітету ради, пункт 1 статті 51 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" із зазначенням дати та підстави звільнення (рішення сесії ради, його дата і номер), порядкового номеру запису.

Також, відповідно до пункту 3 частини першої статті 26 Закону про самоврядування утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету, та його розпуск є виключними повноваженнями сільської, селищної, міської ради і здійснюється виключно на їх пленарних

засіданнях.

У разі звільнення заступника голови, керуючого справами виконкому у зв'язку із достроковим припиненням повноважень виконавчого комітету ради – його *розпуском*, у їх трудовій книжці робиться запис: «Звільнений у зв'язку із достроковим припиненням повноважень (розпуском) виконавчого комітету міської ради, пункт 1 статті 40 КЗпП України» із зазначенням дати та підстави звільнення (рішення сесії ради, його дата і номер), порядкового номеру запису.

5. Загальні підстави звільнення.

Крім того, слід також зазначити, що крім підстав, передбачених вищезазначеними законами заступник голови та керуючий справами виконкому можуть бути звільнені і на загальних підставах, передбачених Кодексом. Зокрема, в пунктах 1 і 4 частини першої статті 36 Кодексу вказано, що підставами припинення трудового договору є:

- 1) угода сторін;
- 2) розірвання трудового договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (статті 40, 41).

Згідно зі статтями 38 та 39 цього Кодексу працівник має право розірвати трудовий договір, попередивши про це власника або уповноважений ним орган письмово за два тижні. У разі, коли заява працівника про звільнення з роботи за власним бажанням зумовлена неможливістю продовжувати роботу (переїзд на нове місце проживання; переведення чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість; вступ до навчального закладу; неможливість проживання у даній місцевості, підтверджена медичним висновком; вагітність; догляд за дитиною до досягнення нею чотирнадцятирічного віку або дитиною-інвалідом; догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку або інвалідом I групи; вихід на пенсію; прийняття на роботу за конкурсом; в разі його хвороби або інвалідності, які перешкоджають виконанню роботи, а також з інших поважних причин), власник або уповноважений ним орган повинен розірвати трудовий договір у строк, про який просить працівник.

Підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу передбачені в статтях 40 та 41 Кодексу. Зокрема, згідно зі статтею 40 цього Кодексу строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності може бути розірваний власником або уповноваженим ним органом лише у випадках:

- 1) змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, ... установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників;
- 2) виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи, а так само в разі скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці;
- 3) систематичного невиконання працівником без поважних причин

обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до працівника раніше застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнення;

4) прогулу (в тому числі відсутності на роботі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

5) нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні ... ;

6) поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу;

7) появи на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

8) вчинення за місцем роботи розкрадання (в тому числі дрібного) майна власника, встановленого вироком суду, що набрав законної сили, чи постановою органу, до компетенції якого входить накладення адміністративного стягнення або застосування заходів громадського впливу.

Також, згідно зі статтею 41 цього Кодексу додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов може бути одноразове грубе порушення трудових обов'язків заступником керівника установи, організації.

6. Порядок звільнення з посади.

З аналізу положень статті 46, частин другої, четвертої і п'ятої статті 59 Закону про самоврядування випливає, що для прийняття рішення ради про дострокове припинення повноважень заступника голови, керуючого справами виконкому необхідно, щоб:

а) рішення приймалось тільки на пленарному засіданні ради;

б) в її пленарному засіданні брала участь більше половини депутатів від загального складу ради;

в) рішення приймалось після обговорення та розгляду, порядок яких визначений регламентом ради;

г) рішення було прийнято більшістю депутатів від загального складу ради.

Крім того, слід зазначити, що згідно з частиною 14 статті 46 Закону про самоврядування: «... *порядок* обрання ... секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, *підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях*, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з *інших процедурних питань*, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради ...».

Отже, порядок призначення та звільнення з посад посадових осіб місцевого самоврядування та всі процедурні питання затвердження та звільнення членів виконавчого комітету, а саме: попередній розгляд

постійними комісіями ради кандидатур осіб, які пропонуються для затвердження або звільнення відповідною радою, отримання відповідних матеріалів постійними комісіями ради, скликання позачергової сесії ради з цих питань, участь в обговоренні цих кандидатур тощо - визначаються Регламентом сільської, селищної, міської ради, прийняття якого віднесено до виключної компетенції відповідної ради.

Також слід зазначити, що правові норми, які регулюють порядок утворення та діяльності виконавчого комітету ради, а також порядок призначення та звільнення з посад окремих категорій посадових осіб місцевого самоврядування можуть міститися у статуті територіальної громади села, селища, міста [2].

7. Проблеми практики та їх вирішення.

В той же час, як показує практика, майже всі ради у своїх регламентах (чи статутах) майже зовсім не приділяють уваги процедурним питанням та порядку призначення чи звільнення з посад посадових осіб місцевого самоврядування.

Це породжує багаточисельні звернення від депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, голів районних, обласних рад, членів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад до державних органів: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури України тощо зі скаргами на порушення чинного законодавства та неправомірні дії і незаконні рішення (на їх думку) при розгляді питань звільнення посадових осіб місцевого самоврядування, яких обирає чи затверджує сільська, селищна, міська рада.

Враховуючи вище наведене, в Закон про самоврядування доцільно було б ввести додаткові норми, якими були б урегульовані процедурні питання, які найбільше на практиці викликають спори, зокрема, такі як:

- встановлення кількості депутатів, які можуть вносити пропозиції щодо розгляду питання про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, яких обирає чи затверджує відповідна рада;

- гарантоване право на співдоповідь посадовій особі, щодо якої розглядається питання про дострокове припинення її повноважень;

- встановлення мінімального та максимального терміну, необхідного для підготовки співдоповіді посадовій особі місцевого самоврядування з метою унеможливлення прийняття незаконного рішення чи штучного затягування розгляду питань дострокового припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування;

- встановлення обмеження на ініціювання та розгляд питання дострокового припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування для однієї і тієї ж особи протягом певного терміну, та протягом 6 місяців після обрання чи затвердження радою;

- право на оскарження неправомірно прийнятого рішення (чи прийнятого з порушенням встановленої процедури).

З огляду на зазначене вище доцільно було б доповнити Закон про

самоврядування новою статтею 54-1 про порядок дострокового припинення повноважень членів виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради в такій редакції:

«1. Питання про дострокове припинення повноважень членів виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради може бути внесено на розгляд відповідно сільської, селищної, міської ради за пропозицією не менш як третини депутатів від загального складу ради, засвідченою їх підписами. Розгляд радою цього питання відбувається на спеціальному засіданні ради.

2. Рішення про включення до порядку денного сесії ради питання про дострокове припинення повноважень членів виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради приймається більшістю голосів від загального складу ради. Розгляд цього питання по суті може відбуватися не раніше як через тиждень і не пізніше як через два тижні після прийняття радою рішення про внесення його до порядку денного сесії ради.

3. Члени виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, питання про дострокове припинення повноважень яких розглядається, мають право на співдоповідь на такому засіданні.

4. Рішення ради про дострокове припинення повноважень члена виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради може бути оскаржене до суду особою, чий повноваження припинені достроково, у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

5. Питання про дострокове припинення повноважень членів виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради не може розглядатися більше одного разу протягом шести місяців, а також протягом шести місяців після затвердження їх відповідною радою.

6. У разі дострокового припинення повноважень члена виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради відповідний сільський, селищний, міський голова на наступній сесії сільської, селищної, міської ради вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на цю посаду.»

В зв'язку з цими пропозиціями також доцільно було б викласти пункт 3 частини першої статті 26 Закону про самоврядування в такій редакції:

«3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск *в порядку, передбаченому цим Законом;*».

Отже, при прийнятті запропонованих пропозицій усі процедурні питання щодо дострокового припинення повноважень заступника голови, керуючого справами виконкому будуть врегульовані Законом України.

8. Пільги і гарантії.

Стосовно пільг та гарантій, що надаються посадовим особам місцевого самоврядування у разі звільнення їх з посад, можна вказати

наступне. У разі звільнення посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, пов'язаними із скороченням чисельності або штату працівників (пункт 1 статті 40 Кодексу), їм надаються пільги і гарантії, передбачені статтею 44 Кодексу.

На підставі статті 184 Кодексу не підлягають звільненню у зв'язку із скороченням чисельності або штату працівників вагітні жінки і жінки, які мають дітей віком до трьох років (до шести років - частина шоста статті 179 Кодексу), одинокі матері при наявності дитини віком до чотирнадцяти років або дитини-інваліда. Питання про вивільнення жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, може розглядатися після закінчення цієї відпустки у загальному порядку, передбаченому законодавством.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути звільнені у період їх тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці (частина п'ята статті 40 Кодексу). Двомісячний термін попередження не припиняється у випадку, коли в період цього терміну працівнику була надана відпустка.

При припиненні трудового договору з підстав, зазначених у пункті 6 статті 36 та пунктах 1, 2 і 6 статті 40 Кодексу, працівникові виплачується вихідна допомога у розмірі не менше середнього місячного заробітку.

Відповідно до статті 3 Закону України "Про відпустки" [9] за бажанням працівника у разі його звільнення (крім звільнення за порушення трудової дисципліни) йому має бути надано невикористану відпустку з наступним звільненням. Датою звільнення в цьому разі є останній день відпустки.

У разі звільнення працівника у зв'язку із закінченням строку трудового договору невикористана відпустка може за його бажання надаватися й тоді, коли час відпустки повністю або частково перевищує строк трудового договору. У цьому випадку чинність трудового договору продовжується до закінчення відпустки.

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку, визначеному чинним законодавством України.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

За сумлінну працю посадовій особі місцевого самоврядування при звільненні зі служби у зв'язку з виходом на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад, якщо вона має найвищий ранг у цій категорії посад не менше двох років.

9. Загальні висновки.

Отже, для заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради служба в органах місцевого самоврядування припиняється:

а) на підставі:

- спеціальних підстав, визначених законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про боротьбу з корупцією" та іншими законами України;

- загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України;

б) в порядку, визначеному вищезазначеними нормативно-правовими актами;

в) з дотриманням порядку та процедурних питань, визначених Регламентом сільської, селищної, міської ради.

Проведений аналіз процедури припинення служби заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради свідчить про наявність правових проблем, що вимагають свого вирішення в новій редакції Закону про самоврядування. Пропоновані зміни до цього Закону зможуть врегулювати всі процедурні питання щодо дострокового припинення повноважень заступника голови, керуючого справами виконкому та ліквідують існуючі правові прогалини щодо процедури дострокового припинення їх повноважень.

Використані джерела:

1. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Служба в органах місцевого самоврядування: Науково-практичний коментар / О.Д. Лазор, О. Я. Лазор : Навч. посібник -К.: Дакор, 2005. – 368 с.
2. Муніципальне статутне право. Хрестоматія: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів: У 2 ч. / Упорядники Х.В. Приходько, В.М. Носова. Автори вступ. статті М. О. Баймуратов та О. В. Батанов / відп. ред.. Х.В. Приходько. – К.: Академія муніципального управління, 2008. – 214 с., 243 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика / В.Я. Малиновський : Навч. посібник. -К.: Атіка. 2003. -160 с.
4. Приходько Х.В. Конституційний процес: доктринальні та прикладні аспекти / Х. В. Приходько : Монографія // Відп. ред. М. О. Баймуратов. – Тернопіль: Джура, 2010. – 292 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 141. – Ст. 30.
6. Кодекс законів про працю України: Закон УРСР від 10 грудня 1971 року № 322-VIII [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>.
7. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-XII [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12>.
8. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0>.
9. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 року № 504/96-ВР [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi->

bin/laws/main.cgi?nreg=504%2F96-%E2%F0.

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>.
12. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>.
13. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI [Електронний ресурс]: // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>.
14. Методичні рекомендації щодо особливостей звільнення посадових осіб із органів місцевого самоврядування: Головне Управління Державної Служби України від 6 лютого 2002 року N 42/621 [Електронний ресурс]: // Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=321307&cat_id=271286#_Toc270001012

Рецензент: к.ю.н., доцент Кампо В.М.

УДК 342.553

Мурадян Р.М.

здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету

АКСІОЛОГІЧНІ ТА ГНОСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ ТА ПОБУДОВОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Анотація. У статті досліджуються аксіологічні та гносеологічні аспекти становлення та розвитку локальної системи торгівлі та побутового обслуговування в територіальній громаді.

Аннотация. В статье исследуются аксиологические и гносеологические аспекты становления и развития локальной системы торговли и бытового обслуживания в территориальной громаде.

Annotation. In the article aksiological and gnosiological aspects of becoming and development of the in-plant system of trade and domestic consumer services is probed in territorial society.

Постановка проблеми. Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) співпадає з активними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади, що, насамперед, проявляються у перерозподілі повноважень з центру на місця та

підвищенням ролі органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) за вирішення питань місцевого значення.

У дореволюційній літературі було розповсюдженим визначення МСВ М. Лазаревського, в якому він визначав МСВ як «децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів є забезпеченою системою такого роду юридичних гарантій, які, створює дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують й тісний зв'язок органів місцевого державного управління з даною місцевістю та її населенням» [1].

В свою чергу, також дореволюційні теоретики місцевого самоврядування І. Редлих і П. Ашлей, визначають МСВ як здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надано законодавчою владою або які їм належать по загальному праву» [2].

Господарська теорія МСВ базувалася не тільки на визнанні самоврядної громади відмінним від держави суб'єктом прав, а й на змісті комунальної діяльності. Відповідно до зазначеної теорії, справи та завдання МСВ – є суто господарськими. Саме цим виправдовується повна самостійність громаді та відсутність державного контролю за нею.

Систематичний аналіз наведених дефініцій не тільки ядро демонструє протилежність підходів до розуміння МСВ у той час, згідно теорій МСВ, але й по сьогодні впливає на його не тільки доктринальне, а й праксеологічне наповнення, проявляючись в існуванні недосконалої системи компетенційних повноважень, у їх повному дублюванні на різних рівнях ОМСВ та одночасно у органів державного місцевого управління. Такий стан справ перетворює МСВ у складний та конфліктогенний соціально-правовий феномен, який попри всі негаразди, все ж продовжує функціонувати та слугувати громадянам України, що на локальному рівні функціонування соціуму виступають в ньому в якості жителів відповідних територій держави – членів територіальних громад.

Основною метою функціонування територіальних громад в Україні є їх право вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України) [3].

Необхідно зазначити, що в чинному українському законодавстві дефінітивна характеристика терміну «питання місцевого значення» є відсутньою, не дивлячись на те, що сам зазначений термін має конституційне (ст. 140 Конституції України) та законодавче закріплення (див.: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. [4]).

Систематичний аналіз останнього дає змогу виявити його онтологічні, гносеологічні, аксіологічні та праксеологічні характеристики, згідно з якими «питання місцевого значення» виступають в якості об'єктного складу МСВ та становлять основну телеологічну доміную в діяльності ОМСВ [5]. Таким чином, можна дійти висновку, що зазначені питання є такими, від вирішення яких залежить стабільне функціонування

територіальної громади в цілому, та по великому рахунку, кожного з її членів.

До переліку питань місцевого значення, безумовно, входять питання організації ОМСВ торгівлі та побутового обслуговування в межах територіальної громади, що можна охарактеризувати в якості діяльності ОМСВ щодо регулювання споживчого ринку. Діяльність ОМСВ в зазначеній сфері є вельми важливою, бо від стану, рівня цін, асортименту товарів та послуг, що надаються членам територіальної громади практично залежить життєдіяльність та повсякденне існування населення.

Ступінь наукової розробки теми. Необхідно відмітити, що в спеціальній літературі розгляду актуальних питань діяльності інституту МСВ та ОМСВ у всіх сферах соціального життя, зокрема, діяльності місцевих Рад народних депутатів, їх виконавчих органів, ролі громадян в здійсненні різних напрямів соціального будівництва в контексті загальних проблем теорії держави і права, конституційного права і радянського будівництва, адміністративного права та ін., ще в радянський період були присвячені роботи В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.І. Байтіна, І.П.Бутка, М.І. Корнієнка, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.Ф. Погорілка, Ю.О. Тихомірова, Ю.М. Тодици, О.Ф. Фрицького та інших дослідників, в яких вказана проблематика в основному розглядалася в якості соціальних явищ, які були нерозривно пов'язаними винятково із здійсненням функцій держави.

Але об'єктивний процес формування сучасних доктринальних поглядів на муніципально-правову проблематику, який почався тільки в умовах становлення незалежної Української держави та її виходу на міжнародну арену в якості самостійного суб'єкта міжнародного права і рівноправного учасника міждержавних договірних відносин, співпав з тим, що одним з найважливіших мегатрендів світового розвитку, напрямків міждержавного співробітництва, стала їх діяльність зі становлення локальної демократії на своїх теренах. Саме тоді виявилися стійкі тенденції, що були пов'язані із становленням в юридичній науці національної школи муніципального права, дослідженнями актуальних проблем конституціоналізації та легалізації публічної самоврядної (муніципальної) влади, в рамках якої фактично реалізуються всі можливі і належні життєві устремління людей в рамках територіальної громади.

Дослідженню вказаної проблематики були присвячені праці М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Т.М. Буряка, В.А. Григор'єва, Р.К. Давидова, В.М. Кампа, О.О. Карлова, А.О. Коваленка, М.І. Корнієнка, П. М. Любченка, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, М.О. Пухтинського, К.С. Соляника та ін. учених.

Разом з тим, слід зазначити, що вказані автори акцентували увагу в основному на процесах становлення та розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади, але практично обходили своєю увагою питання ролі ОМСВ в реалізації соціальної функції, зокрема в забезпеченні членів

територіальних громад різними послугами, в тому числі послугами торгівлі та побутового обслуговування. Тому *метою* цієї статті, є теоретичний аналіз аксіологічних та гносеологічних аспектів становлення та розвитку локальної системи торгівлі та побутового обслуговування в територіальній громаді в якості однієї з профільних тенденцій у функціонуванні ОМСВ, одного з важливіших компетенційних напрямків їх діяльності в територіальній громаді.

Викладення основного матеріалу. Життя диктує необхідність перетворення системи управління соціальною сферою на рівні територіальних громад, бо ефективність МСВ об'єктивно розглядається через призму успішності вирішення соціальних проблем. При соціальній нестабільності, що визвана світовою економічною кризою та початком проведення в державі економічних реформ, для управління суспільними процесами актуальним стає вироблення таких рекомендацій, які допомогли б знайти умови для стабілізації взаємодії влади, бізнесу та населення, управлінських структур і установ, що виконують функції соціального обслуговування населення (під терміном «обслуговування», який використовується в широкому сенсі, розуміється виконання професійних функцій на користь населення у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, торгівлі, побутового обслуговування тощо).

Зміна ситуації в державі, поява нового законодавства, що відображає завдання економічних реформ в Україні фактично змінили суспільні відношення у сфері власності між суб'єктами всієї життєдіяльності. Змінилися відносини між державою і підприємствами та установами, змінилися фінансово-економічні і господарські відносини, все більшу долю в соціальному обслуговування населення займають ринкові відносини та структури приватного бізнесу. Тенденції стратифікації, автономізації і неоднорідності установ соціальної сфери, що виявилися, об'єктивно поставили питання про перегляд управлінських стратегій, зміну структур, функцій і компетенційних повноважень ОМСВ в соціальній сфері. Розглядаючи в управлінському аспекті локальний (муніципальний) рівень обслуговування населення саме ОМСВ, можна зафіксувати, що, як правило, тут не повною мірою враховується перевага безпосереднього зв'язку із запитом населення і швидкістю реагування на них. В умовах, коли замість структурної перебудови господарського комплексу на користь соціального орієнтованого його сектора, спостерігається деформація структури, очевидна необхідність зміцнення муніципальної соціально-економічної сфери шляхом реконструкції управлінських відносин.

Структури споживчого ринку в якості складової частини місцевого господарства на рівні сіл, селищ та міст забезпечують потреби населення в послугах торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування, та у своїй сукупності складають локальну систему споживчого ринку, що виникає, формується, розвивається та функціонує в територіальній громаді.

Вже зазначалось, що у суб'єктному аспекті, лівова частина споживчого ринку репрезентована зараз приватними підприємствами і організаціями. Однак все ж великий обсяг ресурсів, що обертається в сфері споживчого ринку, робить його уразливою ланкою в системі місцевого господарства, потенційним джерелом соціальної напруги, що змушує ОМСВ уважно слідкувати за його станом, своєчасно приймаючи попереджальні заходи, підтримуючи та розвиваючи зазначену сферу, виходячи з потреб членів територіальної громади.

Визначаючи роль та значення локальної системи споживчого ринку в територіальній громаді, тобто локальної системи торгівлі та побутового обслуговування (громадське харчування може бути включеним до останнього блоку питань – *Авт.*), слід відмітити, що вона складає сферу безпосереднього економічного впливу на людину та є фактором соціальної стабільності в суспільстві. Звідсіля її збалансованість по цінам, товаропотокам, кількості і якості товарів та послуг, є необхідною складовою оцінки якості життя населення [5].

Важливим є й визначення ролі зазначеної системи й на макрорівні функціонування соціуму (держава – *Авт.*) - її структурні складові виступають в якості основних компонентів соціально орієнтованої ринкової економіки, що позитивно впливає на становлення та функціонування демократичної правової державності. Розвиток ринкових відносин в Україні показує, що одна з найбільш складних проблем — це регулювання відносин держави і ринку. Вітчизняний досвід переходу до системи ринкових відносин і практика економічно розвинених держав говорять про необхідність державного регулювання ринкових відносин. Складніше питання — це питання про межі державного втручання в діяльність ринку. Тут існують дві концепції [7]. Перша отримала назву *монітористської*. Вона виходить з мінімального рівня державного регулювання ринкових відносин. Друга називається *кейнсіанською* на ім'я її творця — американського економіста Дж. М. Кейнса. Її сенс полягає в тому, що держава повинна ґрунтовно регулювати ринкові відносини. В даний час держави з розвинутою ринковою економікою більшою мірою керуються другою концепцією. Проте загальних критеріїв, що встановлюють межу державного регулювання ринку, на сьогоднішній день не існує. У кожній державі ступінь державного регулювання визначається виходячи з особливостей економічної системи.

Вважаємо, що саме макрорівень й детермінує мезо- та мікрорівень функціонування локальної системи споживчого ринку в територіальній громаді – її складові повинні забезпечити членам територіальної громади вирішення екзистенційних (життєво важливих) потреб та визвати до життя продукування відповідних профільних інтересів щодо підняття рівня та якості комунальних послуг та стандартів життя.

На функціонування локальної системи споживчого ринку в територіальній громаді в сучасних умовах негативно впливають декілька тенденцій, що виступають в якості відповідних напрямків діяльності

ОМСВ щодо їх нейтралізації чи позитивного вирішення. Серед головних з них слід відмітити такі:

а) низька покупна спроможність більшості категорій членів територіальної громади внаслідок економічної кризи;

б) низька конкурентна спроможність вітчизняних товарів у порівнянні з зарубіжними аналогами;

в) зниження управляємості процесів реалізації товарів та послуг на споживчому ринку и пов'язаний з цим різкий ріст кількості порушень прав споживачів;

г) недолік у підприємств споживчого ринку фінансових коштів для розвитку, модернізації та технічного удосконалення.

Необхідно зазначити, що лібералізація торгової діяльності в умовах становлення та розвитку місцевого самоврядування та набуття ОМСВ відповідної компетенції в профільній сфері дозволили сформувати конкурентне середовище на ринку товарів народного споживання, відродити підприємницьку активність у формуванні економічних зв'язків торгівлі з виробництвом, налагодити сучасну систему побутового обслуговування.

Це є важливим в аксіологічному та гносеологічному аспектах, особливо по відношенню до діяльності ОМСВ, бо:

- по-перше, ці процеси мають ярко виражений локальний характер, бо відбуваються на відповідній території, де функціонує територіальна громада;

- по-друге, питання торгівлі та побутового обслуговування безпосередньо зачіпають широке коло інтересів мешканців сіл, селищ та міст, що виступають в якості членів територіальних громад;

- по-третє, питання торгівлі та побутового обслуговування є екзистенційно важливими для існування та стабільного функціонування територіальної громади;

- по-четверте, споживання послуг в зазначеній сфері в рамках локальної системи споживчого ринку також відбувається в межах територіальної громади безпосередньо її членами, що робить останню колективним суб'єктом, який є об'єктивно зацікавленим у формуванні оптимальної системи організації та управління в ній;

- по-п'яте, це в свою чергу, визиває формування відповідних управлінських імпульсів, що мають зворотну силу у відношенні «споживач послуг – ОМСВ» щодо побудови відповідної організаційної та організаційно-правової діяльності зі створення в межах територіальної громади локальної системи споживчого ринку, а саме торгівлі та побутового обслуговування та належного забезпечення її функціонування;

- по-шосте, існування належної системи споживання послуг в сфері торгівлі та побутового обслуговування членами територіальної громади є одним з факторів прояву існування ефективної державності та її стабілізації і розвитку.

Важливість та необхідність становлення та розвитку локальної системи споживчого ринку в межах територіальної громади носить об'єктивний характер та повинна складатися з сукупності (системи) скоординованих дій організаційного та організаційно-правового характеру, що скоюють ОМСВ з метою організації, управління, регулювання та контролю за розвитком торгівлі та побутового обслуговування в межах територіальної громади. Саме ці дії обумовлено відповідною компетенцією ОМСВ у профільній сфері.

Слід зазначити, що вказані процеси знайшли свою легалізацію в законодавстві України, бо ст. 30 /п. а), п.п. 8, 9; п. б), п.п. 1 – 4 Закону України від 21.05.1997 р. закріплює повноваження виконавчих ОМСВ щодо побутового та торговельного обслуговування [8].

Зазначені повноваження мають об'єктивний характер, бо перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки передбачає необхідність захисту інтересів споживачів, створення цивілізованих взаємин між торговими партнерами, підвищення рівня якості життя населення. Особливу значущість питання організації ОМСВ локальної системи торгівлі та побутового обслуговування і управління торгівлею та побутовим обслуговуванням набувають в умовах децентралізації і демократизації державного управління економікою, коли центр тяжіння в ухваленні ряду рішень переміщується з центрального і регіонального на локальний (муніципальний) рівень. Всі питання, що стосуються функціонування і, особливо, розвитку територіальної громади, вирішуються тепер ОМСВ самостійно, особливо питання товаропостачання і задоволення потреб населення в побутовому обслуговуванні.

У цьому аспекті набуває нового значення визначення шляхів модернізації здійснення локальної соціальної політики – вони повинні проходити через єдність перебудови структури управління, формування повноцінної компетенції у профільній сфері, перегляд змісту управлінських пріоритетів і пропозицію технологій здійснення владних рішень.

Зазначені напрямки ОМСВ слід реалізовувати з урахуванням того, що в Україні держава достатньо ґрунтовно регулює діяльність господарюючих суб'єктів на ринку. Це виявляється в регламентації законом організаційно-правових форм комерційних організацій, необхідності державної реєстрації, ліцензуванні окремих видів підприємницької діяльності, обов'язковій сертифікації товарів і послуг тощо.

Крім того, ОМСВ необхідно враховувати, що тільки держава регулює договірно-зобов'язальні відносини між підприємцями. Ці відносини будуються не тільки на принципі свободи договору, але й на принципі його законності. Законом визначається порядок укладення, зміни та розірвання договорів, встановлюється відповідальність за невиконання договірних зобов'язань. Причому значна увага приділяється регулюванню

діяльності посередницьких організацій. Вона здійснюється на базі договорів доручення, комісії, комерційної концесії, агентської угоди, які прописані в Цивільному кодексі України [9]. Тобто, ОМСВ в процесі своєї діяльності в профільній сфері повинні чітко, однозначно, беззаперечно виконувати положення законодавства, бо вони фактично, або виступають в якості сторін зазначених вище договорів (у межах здійснення делегованих або самоврядних повноважень – *Авт.*), або повинні здійснювати контрольні повноваження за виконанням зазначених договорів, якщо вони торкаються забезпечення товарами та послугами членів територіальної громади (виходячи із загальної або спеціальної компетенції – *Авт.*).

Крупний блок відносин, регульованих державою, представлений об'єктами підприємницької діяльності на ринку. Чинне законодавство визначає правовий режим майна підприємця, порядок його обліку і оцінки, придбання і відчуження, захисту майнових прав. Особливе значення надається регулюванню товарних відносин. Товар є центральною категорією ринку. Процес його просування від виробника до споживача регламентується договорами купівлі-продажу і міни, а також супутніми ним договорами перевезення вантажів, зберігання на товарному складі, страхування майна і ін. У цій сфері ОМСВ не є активними учасниками, вони та їх виконавчі структури повинні керуватись положеннями закону та виконувати його вимоги. Разом з тим, виконавчі структури ОМСВ можуть приймати активну участь у зазначеній діяльності, якщо мова йде про муніципальні підприємства, що створюються ОМСВ для вирішення відповідних завдань щодо забезпечення членів територіальної громади товарами та послугами.

Важливою сферою державного регулювання є також система оподаткування підприємницьких структур. Податковим кодексом України, відповідними законами і підзаконними актами визначені види податків на загальнодержавному і місцевому рівнях, встановлені ставки податків при здійсненні торгових, постачальницьких, купівельних і інших операцій. ОМСВ повинні сприяти державним структурам у вирішенні питань оподаткування в профільній сфері.

Слід зазначити, що головною постійною функцією держави стає економічне регулювання. Стратегічною метою такого регулювання є створення необхідних умов, при яких можна своєчасно контролювати насичення споживчого ринку і його стратегічну безпеку. У цій сфері синергизуються інтереси держави та ОМСВ. Якщо основними завданнями системи державного регулювання торгівлі є: формування достатнього конкурентного середовища; захист внутрішнього ринку на основі підтримки вітчизняного товаровиробника, регулювання іноземних інвестицій в сферу торгівлі, обґрунтування галузевих особливостей оподаткування, ліцензування, кредитування, квотування; ефективний контроль захисту прав і дотримання інтересів споживачів; стимулювання оновлення технології торгового процесу і логістичного обслуговування; розвиток і укрупнення нормативно-правової бази торгівлі; підтримка

необхідних товаропотоків для забезпечення державних потреб, то перед ОМСВ постають фактично такі ж завдання, але вони є інтерпретованими на локальний рівень, тобто модифікуються з урахуванням необхідності розвитку територіальних громад та задоволення потреб їх членів.

Таким же чином, якщо ідеологія державного регулювання торгівлі враховує, що в галузі існують три основні групи торгових організацій, що є об'єктами державного регулювання: торгові організації, що забезпечують зберігання страхових резервів і товарних запасів, призначених для постачання спецконтингенту і споживачів місць дострокового завезення; торгові організації, що стабільно працюють по генеральних угодах з органами виконавчої влади всіх рівнів і що створюють своєрідну зону стратегічного контролю виконавчої влади на споживчому ринку; торгові організації, що функціонують виключно на принципах саморегулювання, то в сфері МСВ існує своя градація таких торгових організацій, серед яких виокремлюються організації, що здійснюють торгівлю товарами: а) першої необхідності (хліб, борошно, мило, тощо); б) для незахищених верств населення (діти, пенсіонери, інваліди тощо); в) суміщають безперервний технологічний цикл «виробництво – продаж» тощо.

Для того, щоб державна та локальні системи торгівлі були стійкими, вони повинні спиратися на взаємодію з недержавними структурами з питань розвитку торгівлі, а також будуватися на горизонтальних міжвідомчих та міжсуб'єктних узгодженнях.

Механізм державного регулювання повинен спиратися на шість провідних принципів: 1. Відмову від господарського управління торговими підприємствами і орієнтація на управління процесами, що протікають на споживчому ринку; 2. Зведення адміністративної дії до нормативно-правового регулювання; 3. Забезпечення рівності суб'єктів торгової діяльності незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності; 4. Визнання необхідності централізації певного комплексу організаційно-економічних функцій; 5. Чітке розмежування макро - і мікрорівнів в системі державного регулювання; 6. Чітке розділення функцій між трьома рівнями (державний, регіональний, локальний) системи державного регулювання при збереженні на кожному з них загального підходу до проблеми державного регулювання торгівлі в цілому.

В той же час механізм регулювання ОМСВ в сфері торгівлі та побутового обслуговування формується не тільки з зазначених вище принципів, а має ще й новаторський, стабілізаційний, колабораційний характер. Він призваний, насамперед, стимулювати суб'єктів, що займаються торговельною діяльністю та наданням побутових послуг членам територіальної громади до активізації їх діяльності, повинен бути спрямованим на вироблення у них мотиваційних стимулів до розширення та вдосконалення такої діяльності, розширення асортименту товарів та кадастру послуг.

Слід зазначити, що загальний зміст державного регулювання торгівлі та діяльності ОМСВ в профільній сфері фактично співпадають. Такий

зміст повинен спиратися на розуміння того, що на будь-якому рівні системи слід виконувати передбачені законодавством дозвільні, контрольні-заборонні, аналітичні, інформаційні, координуючі функції, а також функції по підтримці підприємництва, формуванню і реалізації науково-технічної політики і кадрового забезпечення.

Висновки. Питання діяльності ОМСВ в сфері торгівлі та побутового обслуговування населення мають екзистенційне значення для існування та стабільного функціонування територіальної громади, що є в Україні первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Протилежність підходів до розуміння МСВ, згідно теорій МСВ, їх сприйняття законодавцем, суттєво впливає на праксеологічне наповнення МСВ, проявляючись в існуванні недосконалої системи компетенційних повноважень, у їх повному дублюванні на різних рівнях ОМСВ та одночасно у органів державного місцевого управління, в тому числі й у сфері функціонування споживчого ринку. Діяльність ОМСВ в профільній сфері, по великому гатунку, співпадає з функціями державного регулювання, бо ОМСВ часто-густо виконують зазначені функції, що делеговані ним законом, однак ОМСВ володіють й специфічними функціями, що спрямовані на задоволення потреб членів територіальної громади в торгових та побутових послугах, на розширення їх асортименту та якості.

Використані джерела:

1. Лазаревский Н. Самоуправление (сб. «Мелкая земская единица», СПб, 1903-1904) // Цит. по кн.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства, Обнинск, 1995. – С. 22.
2. Redlich and Hirat. Local government in England; Ашлей Перси. Местное и центральное управление: пер. с англ. /Под ред. В. Дерюжинского. – СПб, 1910 // Цит. по кн.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства, Обнинск, 1995. – С. 22 - 23.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
5. Див.: Баймуратов М.А., Буряк Т.М. Объектный состав местного самоуправления / М. А. Баймуратов, Т. М. Буряк. – М.: Транслит, 2007. – 246 с.
6. Система муниципального управления/ Под ред. В.Б. Зотова. – СПб, 2007. – С. 217.
7. История экономических учений: учебное пособие / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. — М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 89.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
9. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 40-41, 42. – Ст. 492.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

**МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО:
ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Анотація. У статті розглядаються теоретичні та прикладні проблеми інституту міжмуніципальної співпраці. Досліджуються процесуально-правові аспекти цього правового явища. Пропонуються рекомендації щодо удосконалення процесуального правового забезпечення міжмуніципальної співпраці.

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и прикладные проблемы института межмуниципального сотрудничества. Исследуются процессуально-правовые аспекты этого правового явления. Предлагаются рекомендации по усовершенствованию процессуального правового обеспечения межмуниципального сотрудничества.

Annotation. The article examines the theoretical and practical problems of the Institute of intermunicipal cooperation. Investigated legal procedural aspects of this legal phenomenon. Offered recommendations for improving the procedural legal provision for inter-municipal cooperation.

Постановка проблеми. Однією з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування у світі є «Intermunicipal cooperation» (ІМС – аббревіатура, англ.), що у дослівному перекладі українською - Міжмуніципальне співробітництво [1]. Міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) є одним з найактуальніших питань муніципальної, регіональної та державної, в тому числі, парламентської, президентської та урядової політики в Україні. Застосування ММС технологій є не тільки національною, а й світовою тенденцією (наприклад, країни Велика Британія, Вірменія, Данія, Іспанія, Італія, Македонія, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Угорщина, Франція, Швеція).

С прийняттям Конституції України 1996 року закладена правова основа ММС. Зокрема ч. 2 ст. 142 визначає, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби [2].

Механізми легітимації зазначених «об'єднань» регулює Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6), згідно якому добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна [3]. Слід зазначити, що при викладенні суті ММС законодавець унікає терміну «міжмуніципальне співробітництво».

Натомість, у зарубіжній законодавчій практиці, наприклад, Російської Федерації, цей термін використовується. Ст. 8 «Міжмуніципальне співробітництво» Закону Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» легалізує ММС і має більш розгорнуте регулювання цього питання [4]. У 2009 році прийнятий Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [5], який можна розглядати як організаційну, комунікативну та акумулюючу основи запровадження ММС як одного з способів вирішення проблем місцевого значення в форматі об'єднання зусиль територіальних громад.

Аналіз наведених положень законодавства призводить до висновків про існування різних рівнів і видів ММС, а відповідно, – завдань, механізмів і процедур. Натомість, загальною властивістю форм ММС є його телеологічна домінанта – захист інтересів і забезпечення потреб територіальних громад. У цьому зв'язку ММС представляється автору як, насамперед, суб'єктивне право територіальної громади, надане їй з метою реалізації права місцевого самоврядування. В демократичній державі реалізація будь-якого суб'єктивного права передбачає створення відповідних механізмів – правових процедур, які об'єктивують прикладний сенс категорії права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом ММС набуває не тільки прикладного значення, а й теоретико-правового, концептуального. Свідченням такої тенденції є наукові праці, присвячені питанням ММС, українських вчених, які розглядають міжнародні, в тому числі, процесуально-правові (М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. С. Косей, М. П. Орзіх) [6] або міжрегіональні [7] аспекти ММС; фахівців, які акцентують увагу на національному вимірі ММС (наприклад, В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук, В. О. Купрій, Е. Р. Рахімкулов) і визначають – як «відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, тобто органами базового рівня місцевого самоврядування), які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.)» [8] або висвітлюють економіко-правову етимологію поняття ММС у системному зв'язку з суміжними поняттями «міжмуніципальна співпраця», «міжмуніципальне партнерство», «міжмуніципальна консолідація», «субрегіональне партнерство» (І.Л. Панасюк) [1]; а також зарубіжних вчених (Є. Ашмаріна, М. П. Золотарев, А. В. Негодуйко, І. М. Половцев, А. С. Серебриннікова, В. О. Юрченко), предметом досліджень яких є ММС [9]. Аналіз джерел призводить до висновків про домінування двох основних складових теоретико-правового змісту ММС – динамічних і статутарних. Вважаємо, що однією з правових умов ефективного функціонування та застосування ММС технологій є створення відповідної процесуально-правової основи. В цьому контексті варто навести Рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання територіальних

громад, в резолютивній частині якого зазначається, що «питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України)» [10]. І хоча, інститут об'єднань територіальних громад і інститут співробітництва територіальних громад мають різні сутність, форму і зміст, наведені норми Рішення є підставою для необхідних законодавчих розробок процесуальних механізмів місцевого самоврядування в цілому, та окремих прав місцевого самоврядування зокрема; їх нормативної регламентації, насамперед, на законодавчому, а також локальному рівнях.

Отже, *мета* цієї статті полягає у висвітленні змістовних складових і дослідженні процесуально-правових характеристик ММС, тобто процесуальної форми ММС. Процесуальний метод дослідження та правового регулювання автор вважає найбільш ефективним в умовах визначення національної правової концепції ММС як, насамперед, інституту місцевого самоврядування, який уособлює сукупність правових процедур співробітництва територіальних громад в особі органів і посадових осіб, які представляють їх інтереси.

Виклад основного матеріалу. В Україні під час конференції «Питання законодавчого забезпечення міжмуніципального співробітництва», яка відбулась 17 грудня 2010 р. у парламентському Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування голова підкомітету з питань державного будівництва В. Демчишен, зазначив, що питання міжмуніципального співробітництва набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам. Він зазначив, що відповідно до норм Конституції, Закону "Про місцеве самоврядування України", завдань Концепції державної регіональної політики слід стимулювати формування на добровільній договірній основі об'єднань відповідних ланок адміністративно-територіальної системи (при збереженні цими ланками статусу самостійних юридичних осіб) для ефективного вирішення спільних проблем. Формування і функціонування таких об'єднань, наголосив В.Демчишен, має розглядатись як попередній крок для майбутнього укрупнення цих ланок. На його думку, реалізуючи відповідні норми нового Бюджетного кодексу України [11], Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", нові громади зможуть на договірній основі передавати сусіднім містам частину власних бюджетних коштів для забезпечення свого населення відповідними послугами. "Важливе значення для подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва має питання законодавчого забезпечення міжмуніципального співробітництва, розвитку національного законодавства у цій сфері, у зв'язку з чим Комітет розпочав тісну співпрацю з новою програмою Ради Європи "Посилення місцевої

демократії та сприяння реформам місцевого самоврядування в Україні", одним з основних завдань якої є розвиток ММС в Україні на основі відповідних рекомендацій Ради Європи, інших міжнародних організацій, а також кращих практик інших європейських країн", - підкреслив В.Демчишен [12].

В свою чергу, Прем'єр-міністр України, Голова Партії регіонів М. Азаров закликав представників місцевої влади активніше роз'яснювати громадянам необхідність проведення структурних реформ. Про це він заявив на національних зборах депутатів рад усіх рівнів від Партії регіонів [13]. У виступі акцентувалася увага представників місцевої влади на тому, що необхідно роз'яснювати політику ефективного використання сільської або селищної інфраструктури. Наприклад, при закритті шкіл, спочатку необхідно купити шкільний автобус для перевезень дітей до іншої школи, а вже потім закривати школу тієї чи іншої громади. З метою покращення рівня медичних послуг населенню ефективним є прийняття рішення про утримання однієї лікарні (яка обслуговуватиме декілька територіальних громад), оснащення її сучасним обладнанням, ніж декількох лікарень, які не відповідатимуть стандартам.

На питаннях ММС акцентував увагу в своїй доповіді на колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України 18.11.2010 року і член колегії, перший заступник Міністра М. Сорока. Одним із документів представленого ним пакету законопроектів з питань формування сучасних правових засад державної регіональної політики, удосконалення територіальної організації влади та розвитку місцевого самоврядування був проект Закону України «Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад» [14].

Отже, питання ММС обговорювалось на всіх рівнях: державному, регіональному та локальному. На регіональному та локальному рівнях ММС було предметом обговорення в рамках проведення «круглих столів» та інших заходів [15]. Не зважаючи на актуалізацію питання в Україні, правова концепція розвитку ММС залишається законодавчо невизначеною, натомість опереджають прикладні, функціональні показники розвитку ММС; свідчать про те, що ММС технології (економічні, фінансові, правові, управлінські, технічні, культурні та ін.) використовуються і мають позитивний результат [8].

Для подальшого впровадження ММС технологій в Україні вважаємо за необхідне розробку, уніфікацію та систематизацію процесуального правового забезпечення – комплексу правових процедур, об'єктивованих у муніципальному процесуальному праві. Під муніципальним процесуальним правом автор розуміє сукупність муніципальних процесуальних норм, які регулюють суспільні відносини, котрі виникають, функціонують та розвиваються між суб'єктами, одним з яких є суб'єкт місцевого самоврядування за дефінітивним визначенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Тобто ці норми визначають процесуальну форму муніципальної діяльності або в широкому розумінні –

муніципального управління. Застосування процесуального методу правового регулювання відносин ММС означає розробку оптимального комплексу процедур, які потребують відповідного закріплення на законодавчому, регіональному, статутному рівнях. За визначенням автора, процесуальний метод правового регулювання є одним з способів та засобів регламентації таких суспільних відносин, через які суб'єкт реалізує своє право та задовольняє свій законний інтерес, тобто досягає мети свого права. По суті, це є відносини активної форми. В загальноправовому сенсі, як способи і засоби пропонуються, наприклад, такі: розробка та регламентація системи принципів процесуальної галузі права, в нашому випадку – муніципального процесуального права; створення процесуально-правової концепції галузевого законодавства – муніципального процесуального законодавства; застосування процесуальних прийомів регламентації (процесуальної юридичної техніки) – визначення процесуальної правосуб'єктності, процесуальних етапів і стадій (явних або латентних) її реалізації, процесуальних строків і термінів, юридичної природи процесуальних документів тощо. Муніципальна практика свідчить, що застосування зазначеного підходу в питаннях місцевого самоврядування в цілому та ММС зокрема фактично та юридично є незбалансованим.

Аналізуючи правову природу ММС ми приходимо до висновку, що одним з факторів ефективного запровадження цієї практики залежить від визначення правових процедур реалізації, які пронизують комплексний правовий зміст поняття ММС. Розгляд динамічних і статутарних складових явища ММС призводить до висновків, що розвиток динамічних гальмує процедурна невизначеність та/або несистематизованість і неуніфікованість статутарних (під якими автор розуміє міжгалузеві (конституційні, муніципальні, фінансові (бюджетні), земельні тощо правові норми, які закріплюють механізми ММС). Слід погодитись із слушними зауваженнями П. Рудницького про те, «що для реального, широкого і успішного розвитку міжмуніципального співробітництва є ряд проблем, які потребують законодавчого вирішення, зокрема регламентація процедури добровільного об'єднання досить складна (через місцеві референдуми). Необхідно прийняти принаймні два Закони: «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та нову редакцію Закону «Про місцевий референдум», оскільки чинний «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (прийнятий в 1991 році) не відповідає Конституції, чинному законодавству України та реаліям життя; не передбачена процедура контролю по виконанню наданих повноважень міжмуніципального співробітництва. Необхідно внести зміни до Бюджетного Кодексу, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних актів» [16].

Висновки. Таким чином, ММС з огляду на свою соціальну природу, мету, суб'єктно-об'єктний склад, способи і засоби, механізми реалізації з позиції права є предметом муніципального регулювання на чотирьох

основних рінях: конституційному, законодавчому, регіональному, локальному, в тому числі, статутному. За правовою суттю, ММС – це один з способів реалізації місцевого самоврядування. За правовим змістом, ММС – це муніципально-правові відносини між суб'єктами місцевого самоврядування, які виникають у зв'язку з необхідністю співробітництва на договірних засадах з метою вирішення питань місцевого значення. Вважаємо, що за своєю правовою формою ММС – це системна сукупність муніципальних процедур, об'єднаних єдиною метою, суб'єктно-об'єктним складом, змістом яких є вирішення питань місцевого значення. Зазначені процедури визначаються муніципальним процесуальним правом, яке за своєю природою має комплексний і міжгалузевий характер. Обґрунтовуючи правову предметність ММС автор має на меті проведення систематизації норм, які регулюють або закріплюють процедури ММС; визначення процесуального блоку правової концепції розвитку ММС.

Виходячи з принципу діалектичної єдності матеріального і процесуального в праві, ММС як інститут вбачається нам одним з основних і реальних у сучасних умовах механізмів місцевого самоврядування в Україні. Процесуально-правова основа ММС є невід'ємною складовою механізму відносин місцевого самоврядування (онтологічний аспект). Це означає в суб'єктивному сенсі – наприклад, реалізацію шляхом користування та застосування ММС технологій права на місцеве самоврядування в цілому, права на ММС зокрема. Процесуальні ММС технології усіх рівнів – міжнародного, регіонального, локального - є одним з способів реальної взаємодії та розвитку територіальних громад (аксіологічний аспект). В об'єктивному сенсі – правову концептуалізацію інституту ММС, його системний науково-теоретичний, доктринально-правовий і прикладний аналіз, впровадження, легалізацію, систематизацію, удосконалення, моніторинг, прогнозування (гносеологічний аспект). А це неможливо зробити ігноруючи об'єктивно існуючу необхідність створення реальних правових механізмів вирішення проблем місцевого самоврядування (наприклад, забезпечення прав дитини, зокрема прав на розвиток особистості, освіти; прав на гідне житло та його комунальне обслуговування; права на створення місцевої інфраструктури та її утримання як можливості забезпечення комплексу прав людини і громадянина (антропологічний аспект), одними з яких є вже протестовані на практиці реальні процедури ММС, котрі потребують статусу юридичних процедур ММС (праксеологічний аспект).

Отже, об'єктом процесуального блоку правової концепції ММС (концепції законодавчого забезпечення та розвитку) є такі основні питання:

- визначення дефініції ММС як процесу – сукупності правових процедур (етапів і стадій), змістом яких є порядок (способи та засоби, тобто комплекс певних дій, прийомів, який дає можливість вирішити питання місцевого значення в режимі (формі) ММС) застосування ММС технологій, які передбачають здійснення спільних дій органами місцевого

самоврядування по вирішенню питань місцевого значення та наданню, покращенню, оптимізації послуг територіальним громадам;

- регламентація процедури ініціювання застосування ММС технологій, легітимація спільної діяльності;

- регламентація (у разі необхідності) процедур по створенню та функціонуванню (наприклад, порядку прийняття рішень) суб'єктів ММС (органів або служб ММС);

- регламентація фінансових процедур ММС;

- регламентація порядку вирішення міжмуніципальних спорів, які виникають в процесі ММС.

Способами (альтернативними) регламентації ММС є такі:

А. Кодифікація. В контексті внесення системних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розробка Розділу «Міжмуніципальне співробітництво», урегулювання процедурно-процесуальних питань ММС відповідно до алгоритму, наведеного вище. Такий спосіб є найбільш прийнятним в умовах реформи місцевого самоврядування та її правового забезпечення – прийняття Муніципального кодексу України.

Б. Регулювання органічним законом. Регламентація окремим законодавчим актом з питань ММС [17]. Застосування такого способу має свої як позитивні, так і негативні риси. Позитивним є той факт, що на рівні окремого законодавчого акту більш ймовірним є оптимальне закріплення процедур ММС, систематизація та уніфікація існуючих процедур, а також створення нових механізмів. Негативним існує ризик створення чергового закону з питань місцевого самоврядування, який буде навантажений надмірним використанням бланкетного способу регулювання та не обов'язково буде мати процесуальний зріз, залишаючи його для підзаконного рівня. Прикладом є Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року [18] реалізація якого сьогодні має проблеми, про що зазначається в Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки [19].

В. Законодавче і статутне регулювання. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та визначення в рамках окремого розділу питань ММС з одночасним випасанням усіх процедур в статутах територіальних громад. Тобто цей спосіб передбачає законодавчий та статутний рівень регулювання. Сучасний Статут територіальної громади має містити детальне регулювання питань ММС, насамперед, регламентувати комплекс правових процедур ММС. Наприклад, Проект Статуту територіальної громади м. Одеса містить розділ ММС [20]. Статут територіальної громади міста Суми містить статтю «Міжнародне співробітництво» [21]. Але цього вкрай недостатньо.

Г. Підзаконне регулювання. Регламентація на підзаконному рівні має свої ризики і небезпеку. Наприклад, ефективним, на перший погляд, було розробити Методичні рекомендації з питань ММС, але виникає питання юридичної чинності такого документа, наприклад, при виникненні спорів

ММС. Крім цього, типові документи мають неадекватне застосування, як це сталося при застосуванні Методичних рекомендацій з підготовки Статуту територіальної громади, розроблених Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [22]. Більшість Статутів територіальних громад дублюють ці рекомендації та профільний закон про місцеве самоврядування і не виконують завдань статутного регулювання, одним з яких є регламентація процедур місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, варто зазначити, що автором акцентувалась більша увага на прикладних аспектах правового забезпечення ММС. Водночас, усвідомлюючи масштабність розглядуваного явища, сподіваємось, що цією статтею нам вдалось окреслити коло невизначених питань в сфері правового сектору ММС. Зокрема, подальших наукових розробок потребують, наприклад, питання суб'єктно-об'єктного складу ММС; організаційно-правових форм ММС; моделей фінансового забезпечення; кадрового забезпечення сектору ММС; концепції розвитку ММС.

Використані джерела:

1. Панасюк І.Л. Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку / І.Л. Панасюк // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=358>
2. Конституція України : Закон від 28. 06. 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21. 05. 1997 р., остання редакція 12. 03. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
4. Див.: Об общих принципах организационно-самоуправления в Российской Федерации : Федеральный Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Електронний ресурс] / Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступу : <http://www.duma.gov.ru/>
5. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16. 04. 2009 р., остання редакція 01. 04. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – ст. 534.
6. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М. А. Баймуратов ; Одесский гос. ун-т им. И. И. Мечникова. - О., 1996.. - 498 с.; Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность : лекции / М. А. Баймуратов, В. С. Коссей. - О. : Бахва, 1998. - 82 с.; Баймуратов М. А. Организационно-правовое обеспечение местными Советами народных депутатов сотрудничества с породными городами : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. А. Баймуратов ; ОГУ им. И. И. Мечникова. - О., 1993. - 221 с.; Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления / М. А. Баймуратов. - О. : Бахва, 1996. - 128 с.; Батанов О.В. Муніципальне право України : [підруч.] / відпов. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одіссей, 2008. – 528 с. – (Серія “Інноваційні освітні технології у муніципальному праві”).
7. Напр.: Вовк С. О. Становлення та розвиток міжрегіонального співробітництва прикордонних областей України і Російської Федерації (наприкінці ХХ ст.- на

- початку ХХІ століття) : дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / С. О. Вовк ; Луганський національний педагогічний ун-т ім. Тараса Шевченка. – Луганськ, 2005. – 189 с.; Сечковський О. О. Діяльність місцевих органів влади Причорноморського регіону України з розвитку міжнародного економічного співробітництва (1991-2006 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. О. Сечковський ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. – О., 2010. – 22 с.
8. Розвиток міжмуниципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під редакцією В.В. Толкованова. – Київ : Видавництво «Крамар», 2011 – 261 с.
 9. Див.: Ашмарина Е. Межмуниципальное сотрудничество / Е. Ашмарина // Концептуальные проблемы современного российского судостроительства и судопроизводства. - Екатеринбург : УрГЮА, 2006. - С. 246-249; Золотарев М.П. Генезис института межмуниципального сотрудничества в нормах российского законодательства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.confcontact.com/20110225/is1_zolotar.htm; Негодуйко А. В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе : дисс... кандидата эконом. наук : 08.00.05 / А.В. Негодуйко. – Иркутск, 2008. – 221 с.; Половцев И. Н. Межмуниципальное взаимодействие в Санкт-Петербурге на примере Васильевского Острова / И. Н. Половцев // И. Н. Половцев. Сборник статей по проблемам местного самоуправления, 1999 - 2002 годы. - СПб. : Геликон Плюс, 2002. - С. 44-50; Серебренникова А. С. Межмуниципальное сотрудничество : Проблемы дефиниции и организационно-правовых форм / А. С. Серебренникова. Опубликовано : Сибирский Юридический Вестник. - 2004. - № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1167219>; Юрченко В. А. Межмуниципальное сотрудничество: диалектика возможного и должного / В. А. Юрченко // "Черные дыры" в Российском законодательстве. - 2010. - № 5. - С. 69-74.
 10. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9451>
 11. Наприклад, статті 92, 93 нового Бюджетного кодексу, ухваленого Верховною Радою України у липні 2010 року, закріплюють умови для об'єднання (передачі) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Або, стаття 101 регулює питання міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Див.: Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 року. – Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 50-51. – Ст. 572.
 12. Питання законодавчого забезпечення міжмуниципального співробітництва було обговорено під час конференції у Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=230495&cat_id=37486
 13. Урядовий портал : Новини Уряду : Прем'єр-міністр закликав представників влади активніше роз'яснювати громадянам реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244153785&cat_id=243311332
 14. Доповідь першого заступника Міністра регіонального розвитку та будівництва України Сороки Миколи Петровича на колегії Міністерства 18.11.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/66056>
 15. Див., напр.: Міжмуниципальное співробітництво в Донецькій області : 761366 : Местные новости [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vsevesti.com/go/ru/article/id/761366/mizhmunitsipaline-spivrobitnitstvo-v->

- donetsikij-oblasti.html; В Луганскеобсуждаютмежмуниципальноесотрудничество [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://paralel-media.com.ua/p31593.html>; Семінар «Перспективи розвитку міжмуниципального співробітництва / Новини / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/news/1456>
16. Міжмуниципальне співробітництво – великий потенціал для сталого розвитку громади <http://www.ukrplat.org.ua/news/mizhmunitsipalne-spivrobitnitstvo-velikii-potentsial-dlya-stalogo-rozvitku-gromadi-prodovzhenny>
 17. Див., напр.: Василь Демчишен. Законодавче забезпечення міжмуниципального співробітництва [Електронний ресурс] / Блоги : Василь Демчишен : Законодавче забезпечення міжмуниципального співробітництва. – Режим доступу : <http://blogs.korrespondent.net/celebrities/blog/pr07/a35401>
 18. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24. 06. 2004 р., остання редакція від 09. 03. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 45. – Ст. 499.
 19. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : Схвалена Розпорядженням від 15 вересня 2010 р. N 1838-р.
 20. Див., напр.: <http://odessa-daily.com.ua/component/content/article/41-articles-dumskaya/14780-gromada-prinyala-ustav.html>
 21. Статут територіальної громади міста Суми : Затверджений рішенням Сумської міської ради від 24.12.2003 р. №650-МР. Зареєстровано Сумським управлінням юстиції. Свідоцтво № 1 від 16.01.2004 р.
 22. Методичні рекомендації з підготовки Статуту територіальної громади : Затверджено Координаційною радою Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України 14 березня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uaprom-file.s3.amazonaws.com/4834_metod.rekomend.statut.pdf

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Авер'янов В.Б.,

д.ю.н., академік НАПрН України,
завідувач відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Пухтецька А.А.,

к.ю.н., молодший науковий
співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*«Вибір напрямків та темпів розвитку
Псуспільного життя, визначення конкретного
співвідношення засобів зі стабілізації та
перетворення суспільних відносин в різних її
сферах – одне з головних питань політичної
стратегії» [1].*

Анотація. У статті розглядаються основні проблеми взаємодії органів державного управління вищого рівня та сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів їх подолання. Розкрито сучасні стандарти організації та діяльності органів публічної адміністрації, сформовані європейськими регіональними організаціями. Визначено зміст основних матеріальних та процедурних принципів належної адміністрації.

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы взаимодействия органов государственного управления высшего уровня и сформулированы предложения о возможных подходах к их преодолению. Раскрыты современные стандарты организации и деятельности органов публичной администрации, сформированные европейскими региональными организациями. Определено содержание основных материальных и процедурных принципов надлежащей администрации.

Summary. The article reveals the main problems of co-operation of state power bodies on the highest level and represents the main proposals, defining possible approaches for their solving. Here've been described the modern standards for organization and activities of public administration, formed by the European regional organizations. Authors've defined the essence of the main material and procedural principles of good administration.

Постановка проблеми. Державне управління як складна, цілісна система повсякчас знаходиться під впливом низки зовнішніх та внутрішніх факторів, породжуваних ними діалектичних суперечностей, що в своїй сукупності, багатоманітності та взаємодії визначають сучасний стан, зміст, призначення, межі управлінського та регуляторного впливу на

найважливіші соціальні процеси в державі, а також обумовлюють зміст і характер функцій, що реалізуються апаратом державного управління.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідження кризових явищ в сфері державного управління як одного з найважливіших об'єктів, на який спрямовано реалізацію стабілізуючої функції апарату державного управління потребує використання пізнавальних засобів системного аналізу, першочергово, системно-функціонального та системно-структурного аспектів взаємодії органів апарату державного управління, а також специфічних методів вирішення системних проблем: системотехніки, моделювання, програмно-цільового планування тощо.

Структурно-функціональний та системно-структурний аналіз організації органу державного управління в контексті реалізації найважливіших функцій держави досліджувалися у працях вітчизняних вчених та дослідників, серед яких першочергово слід відмітити тих, що здійснили комплексні монографічні та спеціальні юридичні розробки, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.В. Батанов, В.М. Білик, Л.В. Бондаренко, О.Г. Варич, О.І. Головка, І.А. Грицяк, О.О. Джураєва, І.В. Дробуш, О.І. Касімова, О.О. Майданник, С.К. Могил, П.О. Мойсеченко, П.В. Онопенко, І.В. Падалко, І.І. Паславський, І.С. Піляєв, В.І. Сало, І.М. Ситар, О.М. Солоненко, В.В. Сухонос, В.Б. Тропіна, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.О. Яковенко та ін.

Різні аспекти застосування стабілізуючої функції апарату державного управління в радянський період вивчали: С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, В.Г.Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.М. Горшеньов, В.Є. Гулієв, Д.А. Керімов, А.І. Ковлер, В.В. Копейчиков, В.М. Кудрявцев, Б.П. Курашвілі, О.Є. Кутафін, Б.М. Лазарєв, О.Є. Луньов, Г.Н. Манов, Ц.А. Ямпольська та ін.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правових засад в подоланні кризових явищ в сфері державного управління.

Викладення основного матеріалу. Функція стабілізації може бути представлена як сукупність підфункцій, що охоплюють сфери загальної та часткової нестабільності, як системи в цілому, так і окремих її підсистем. Стосовно діяльності апарату державного управління *«функція стабілізації полягає в постійному поновленні суспільних відносин, що склалися та тих, що мають політичне значення, відповідають природі суспільства, утворюють соціальну опору держави та забезпечують її ефективне функціонування»* [2].

За своїм місцем в системі функцій апарату державного управління означена функція відноситься до еволюційних (соціально-темпоральних). В науковій літературі відмічається, що «територіальні, галузеві та реляційні функції апарату державного управління хоча явно і не виражають, але, безперечно, передбачають необхідність такого впливу на суспільне життя, який би полягав у перенесенні в часі та примноженні його корисних властивостей» [3].

Здійснювана в Україні адміністративна реформа, відповідно, спрямовується на радикальну трансформацію змісту ключових форм державного управління на демократичних і гуманістичних засадах, з урахуванням світового досвіду запобігання деструктивному впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на розвиток системи державного управління. Серед останніх необхідно зазначити: відсутність на концептуальному рівні і у практичній площині інституційних механізмів, що забезпечують єдність виконавчої влади; недостатню розвинутість субординаційних зв'язків в державному управлінні; розпорошеність його контрольних функцій; надання невиннованої переваги політичним, а не професійним чинникам при формуванні корпусу вищих посадових осіб; зниження виконавської дисципліни і зростання корупційності значної частини управлінських кадрів. Певне негативне значення має і не завершені як на центральному, так і на місцевому рівнях адміністративна та інші реформи.

Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в державному управлінні можна представити в розрізі ключових діалектичних суперечностей, що виникають під час взаємодії, першочергово, органів державного управління вищого рівня [4]: адміністративно-правові проблеми інституціоналізації змішаної форми державного управління в Україні; співвідношення повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в сучасних умовах та доктринальний аналіз проблем їх реалізації; удосконалення організації системи органів виконавчої влади в контексті проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні; наближення стандартів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні до європейських принципів і стандартів діяльності публічної адміністрації.

Також важливого значення набуває принципове вирішення низки доктринальних та методологічних засад організації місцевого самоврядування в Україні та поступового переходу до фінансової самостійності громад, територіальних утворень різних рівнів на основі принципу бюджетної деконцентрації, з їх підпорядкуванням уряду в межах реалізації принципу централізації як загального інституційного принципу організації публічної адміністрації.

Обов'язковим є формування в країні авторитетного і справедливого правосуддя, яке б здійснювалось високопрофесійним і неупередженим судом. Суд повинен бути головним знаряддям захисту і поновлення порушених прав людини. Причому особливо актуальним є забезпечення ефективної діяльності адміністративної юстиції як ланки судочинства, що дозволяє громадянам без невиннованих обмежень захищати свої права та законні інтереси, що порушуються чиновниками державного апарату.

1. Інституціоналізація змішаної форми управління президентсько-парламентського типу. Згідно з теорією поділу державної влади диференціація форм державного управління зумовлена обсягом володіння і

використання повноважень виконавчої влади одним із вищих державних органів – президентом або урядом (в особі прем'єр-міністра). Невипадково весь час незалежності України навколо проблем організації виконавчої влади точиться чимало політичних і правових дискусій.

Нещодавно здійснено перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми державного правління, що спричинило необхідність перегляду змісту та співвідношення повноважень вищих органів державної влади, а також низки ключових вертикальних та горизонтальних зв'язків в середині апарату державного управління, першочергово - взаємовідносин останнього з Президентом країни, повноваження якого значно розширилися порівняно з попередньою редакцією Конституції України (з урахуванням внесених змін 2004 р.).

Кардинальний перегляд означених взаємозв'язків отримав юридичне закріплення і в новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, де у ст. 25 прямо визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України, а також, відповідно до положень п. 3 ст. 1 підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Інституціоналізація змішаної форми правління відповідно до вимог Конституції України 1996 року з точки зору реалізації вищезгаданої стабілізуючої функції апарату держави з метою запобігання кризовим явищам в системі державного управління потребує комплексного перегляду підходів щодо доктринального осмислення, перегляду концептуальних підходів щодо визначення правового статусу поста Президента України та інших політичних посад та посад державної служби, що вступають у взаємодію з вищими посадовими особами держави, визначення переліку та обсягу їх повноважень на рівні статусних (компетенційних) законів, що вимагає комплексного перегляду системи законодавства країни з урахуванням вимог Конституції України 1996 р. та запропонованої у ній моделі так званого подвійного центру виконавчої влади.

Інституціоналізація моделі подвійного центру виконавчої влади у вітчизняних умовах виступає дієвим засобом перешкоджання узурпації виконавчої влади, що має прояв, насамперед, у своєрідній «подвійності» способу формування не тільки складу уряду, а й частини корпусу посадовців, підконтрольності й відповідальності уряду і перед парламентом, і Президентом, часткового поєднання предметів відання уряду і Президента. За рахунок такого комбінування з'являється можливість побудувати більш гнучкі та несуперечливі взаємостосунки між урядом і Президентом, врахувавши необхідні засоби недопущення компетенційних конфліктів між ними.

Вирішення на доктринальному рівні питання про співвідношення повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в сфері виконавчої влади у межах змішаної форми правління та визначення

оптимальної моделі так званого «подвійного центру»[5] з необхідністю обумовлює сутнісні закономірності взаємодії органів державного управління нижчого рівня.

II. Удосконалення співвідношення повноважень Президента України та Уряду України в умовах змішаної форми правління.

Відповідно до встановленої Конституцією України дуалістичної організації виконавчої влади відношення Президента України та Кабінету Міністрів до цієї гілки влади не є однаковим: уряд входить до неї саме як вища структурна ланка, а Президент України – компетенційно, через певний обсяг наданих йому повноважень виконавчої влади.

Державотворчій практиці низки розвинених країн світу відомі й приклади плідного функціонування поліцентричних систем у межах різних гілок влади, зокрема: двопалатний парламент; наявність кількох вищих судових органів спеціалізованих судів; наявність посад міністра (як політичного керівника) і державного секретаря (як керівника адміністративного персоналу) в міністерстві тощо [6]. На наш погляд, саме такий підхід до організації взаємодії вищих органів державного управління в країні забезпечує практичну реалізацію теорії стримань і противаг.

Більше того, недоліки дуалізму продовжуються його ж перевагами. Зокрема, змішана форма правління дає змогу синтезувати у бажану комбінацію елементи як парламентської, так і президентської форм. За рахунок такого комбінування з'являється можливість унормувати більш гнучкі та консолідовані взаємостосунки між Урядом і Президентом, врахувавши усі можливі важелі недопущення конфліктів між цими суб'єктами. Головне тут – забезпечити їх функціонально-компетенційну узгодженість шляхом максимально чіткого розподілу всього спектру повноважень виконавчої влади [7].

У попередній редакції Конституції України (з урахуванням змін, внесених у 2004 р.) обсяг повноважень Президента України, що був значно скорочений. Проте це не відповідало функціональній ролі Президента України у сфері виконавчої влади та, підкреслимо, всенародному способу обрання Президента країни, від якого населення, за сталою вітчизняною традицією, очікує вирішальної участі у забезпеченні ефективного державного управління.

Всенародно обраний Президент, за умов існуючого дуалізму виконавчої влади, має здійснювати повноваження в сфері виконавчої влади для забезпечення конструктивного впливу на діяльність останніх та формування вищого кадрового корпусу цієї гілки влади. Цим забезпечуватиметься структурна і функціональна єдність виконавчої влади, належний рівень її централізації, спрямований на формування та реалізацію єдиної державної політики.

Чи не найголовніша проблема у розмежуванні повноважень між Президентом і урядом полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних повноважень Глави держави, що може загрожувати, у

підсумку, втратою належної самостійності і дієвості уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади.

Запобіганню можливих деструктивних явищ у взаємостосунках вищих державних суб'єктів, що беруть участь у реалізації виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави, краще за все сприяв би, як здається, *спеціальний закон про засади державної політики у зазначених сферах* [8]. Цей закон повинен мати переважно компетенційний характер, тобто стосуватись, головним чином, завдань, функцій і повноважень. Водночас він має містити процедури взаємостосунків вказаних суб'єктів, які доповнювали б відповідні положення нещодавно прийнятого у новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, а також майбутнього закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України.

Роль Глави держави як національного лідера має виявляється у його спрямовуючих і консолідуючих функціях щодо державних інституцій; зусиллях із забезпечення злагоди, спокою і справедливості у суспільстві; активній зовнішньополітичній діяльності щодо інтеграції України в європейську і світову спільноту. Адже надаючи Президенту всенародний мандат, не виправдано обмежувати його суто номінальними повноваженнями. Їх обсяг у сфері виконавчої влади має бути – порівняно з урядом – значно вагомим [9], а це є ключовою ознакою не взагалі змішаної форми правління, а саме її президентсько-парламентського різновиду. Головне тут – забезпечити максимально чіткий і детальний розподіл між Президентом і урядом повноважень виконавчої влади, що, в свою чергу, сприятиме стабілізації взаємодії не тільки означених ключових суб'єктів державного управління, але й апарату державного управління загалом.

III. Удосконалення організації системи органів виконавчої влади в контексті проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні. Сучасний стан державного управління в Україні значною мірою не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави, запровадженню європейських стандартів належного урядування. Окрім очевидних недоліків у побудові раціонального і ефективного механізму досягнення цілей управління соціальними процесами, суттєвою вадою слід визнати недостатній рівень демократичності діяльності суб'єктів (органів і посадових осіб виконавчої влади) державного управління, особливо у сфері їх взаємостосунків з громадянами, іншими приватними особами.

Визначені на сьогодні пріоритетні напрями удосконалення державного управління та проведення адміністративної реформи в Україні враховують важливі аспекти удосконалення діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських стандартів [10]. Однак їх практичне запровадження ускладнене застарілими підходами щодо визначення принципів організації та діяльності органів виконавчої влади (державного управління), сформованими ще за радянських часів.

Тому вітчизняна система органів виконавчої влади потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації (вітчизняний аналог – органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування), заснованої на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права.

Першочергове завдання - забезпечити перегляд положень, що визначають загальні засади правового статусу міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня та підготовку нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», інших актів законодавства з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності державних органів на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг.

В Україні засадничим підґрунтям організації державної влади виступають закріплені в ст. 132 Основного Закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, *поєднання централізації і децентралізації* (курсив авторів) у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Наведена вище конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображають перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні - від колишньої тоталітарної до у перспективі правової, соціальної, демократичної держави. Тому вітчизняна доктрина адміністративного права потребує спрямування розвитку юридичної думки в напрямку вивчення змісту та сучасних ознак принципу децентралізації, відмежування його змісту від вимог принципу ієрархічності, яким в європейській науці адміністративного права визначаються порядок та правила співпідпорядкування ланок нижчого рівня вищестоящим суб'єктам [11].

Між тим у сучасній європейській доктрині переважає дещо інше розуміння. Зокрема, воно «ґрунтується на ідеї про те, що керовані особи (установи) об'єднані спільними інтересами, та що управління місцевими справами стане більш ефективним, якщо рішення прийматимуться на місцевому рівні керованими особами або їх обраними представниками” [12]. Цей підхід зараз домінує в європейських країнах [13].

У цьому зв'язку треба критично оцінити те, що сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації до цього часу не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства, зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»,

положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Визначення у згаданих актах законодавства вимог принципу функціональної децентралізації, на наш погляд, сприятиме: удосконаленню організації системи органів виконавчої влади в цілому; наближенню надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг громадянам та іншим приватним особам (покращення доступу); залученню до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних осіб. Адже в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи (далі - РЄ), а також досвід провідних європейських країн щодо залучення до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних юридичних осіб.

Стосовно компетенційного аспекту застосування принципу децентралізації в європейських країнах переважає поділ компетенції органів публічної адміністрації за основними видами публічних (у тому числі адміністративних) послуг (тобто превалює застосування принципу функціональної децентралізації), що ними надаються або надання яких здійснюється під наглядом згаданих органів. На відміну від цього, у вітчизняній практиці використовуються функціональний, галузевий та програмно-цільовий принципи. Але, на нашу думку, останні з аналізованих вище «принципів» розподілу компетенції між органами виконавчої влади не можна вважати самостійними інституційними принципами, оскільки функціональний, галузевий та програмно-цільовий «принципи» відображають поділ змісту (обсягу) загального для них принципу децентралізації, забезпечуючи у такий спосіб механізм застосування останнього у державо- та правотворчій практиці.

З огляду на наведене вбачається необхідним урахування вимог принципу децентралізації в Україні, зокрема щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних послуг, що ними надаються. Такий підхід сприятиме приведенню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади у відповідність до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій держав-членів Європейського Союзу. Йдеться про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг.

IV. *Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації* виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового перегляду потребують існуючі взаємостосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами. У цьому зв'язку безперечно важливого значення набуває перегляд низки радянських стереотипів щодо ролі та місця людини у суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики та ін.

Належне урядування виступає неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України. До стандартів належного урядування у роботах європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [14].

Розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та *стандарти належного урядування до цього часу не знайшли комплексного запровадження в актах адміністративного законодавства України*, що першочергово обумовлюється відсутністю концепції запровадження принципів та стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі.

В національних історичних та політико-правових дослідженнях переважною мірою розглядається шлях розвитку споріднених з урядуванням концепцій (менеджеріалізму, адміністрування, управління тощо) у передових країнах світу, що потребують подальшого вивчення та формулювання відповідних пропозицій і рекомендацій щодо використання у вітчизняному правовому регулюванні. А також вбачається необхідним подальше вивчення базових індикаторів (показників), за якими визначається ефективність окремих складових (ланок) суб'єктами зовнішнього моніторингу окремих та середньозважених показників урядування.

Необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування пояснюється, першочергово, тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки означена сукупність принципів визначається як один з найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Принципи належного урядування знаходяться у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими по відношенню до останніх та визначають особливості їх застосування в демократичній державі.

Складність запровадження в Україні принципів належного урядування обумовлюється окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивно існуючих факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, спротив проведенню демократичних реформ, в т.ч. адміністративно-правового спрямування всередині апарату державного управління, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед вчених, дослідників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ.

V. Наближення стандартів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні до європейських принципів і стандартів діяльності публічної адміністрації. Запровадження

демократичних засад у діяльності органів виконавчої влади виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового перегляду потребують існуючі взаєностосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами.

Для повноцінного утвердження демократичних засад державного управління першочергового значення набуває подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед, у частині їх взаєностосунків з громадянами. Адже адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму і свавілля з боку державних службовців органів виконавчої влади.

Невипадково, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур. Причому такі закони складають серцевину адміністративного законодавства і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах. Натомість у нашій країні багато хто з фахівців і досі вважає, що вимоги до законодавчого врегулювання адміністративних процедур повинні бути значно «полегшеними» порівняно, наприклад, з правилами судового процесу. Не враховується, що докладне визначення законом раціонально організованих і демократичних за суттю процедур діяльності з адміністративного (позасудового) розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – це чи не єдина реальна гарантія дотримання під час цього розгляду неупередженого, відповідального і прозорого ставлення державних службовців до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб.

Подоланню існуючих недоліків сприятиме прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, де передбачено докладну регламентацію, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб. Але головне – в Кодексі мають бути відображені основні процедурні принципи, котрі виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічної адміністрації [15].

При цьому слід врахувати, що різниця у визначенні відповідних дефініцій, наявна у дослідженнях РЄ та ЄС є несуттєвою для вітчизняної практики управління. Тому *ключові вимоги процедурних принципів* характеризують наступним чином.

1. *Запити приватних осіб* – усім приватним особам надається право подавати запити до органів публічної влади з клопотанням про прийняття одного або кількох адміністративних рішень, що знаходиться в межах його компетенції; у випадку, коли такий запит поданий до органу, який не має

відповідної компетенції, отримувач зобов'язаний направити його компетентному органу, якщо компетентний орган є частиною того ж органу публічної влади та повідомити заявника про таку дію; усі запити про прийняття індивідуальних рішень, подані до органів публічної влади, засвідчуються письмово із зазначенням часу, впродовж якого рішення буде прийнято; якщо орган публічної влади може відповісти невідкладно, письмове засвідчення може опускатися.

2. *Право приватних осіб бути вислуханими перед прийняттям індивідуальних рішень* – якщо орган публічної влади має намір з власної ініціативи або на запит приватної особи прийняти індивідуальні рішення, що прямо або опосередковано зачіпатиме права приватних осіб, таким особам обов'язково надаватиметься можливість взяти участь у процедурі та бути вислуханими впродовж розумного часу; приватні особи мають право виразити свої погляди письмово або усно, за необхідності – за допомогою представника за їх вибором.

3. *Право приватних осіб бути залученими у прийняття певних не-регуляторних рішень* – якщо орган публічної влади пропонує прийняти не-регуляторне рішення, яке може зачіпити інтереси невизначеної кількості осіб, він зобов'язаний дотриматися процедур, що забезпечують їх залучення у процес прийняття рішення, шляхом проведення консультацій та громадських слухань.

4. *Оплата адміністративних рішень* – витрати, якщо підлягають сплаті приватними особами органам публічної влади за прийняття адміністративних рішень, повинні бути справедливими та обґрунтованими.

5. *Форма адміністративних рішень* – адміністративні рішення повинні бути сформульовані простою, зрозумілою мовою, яка просто сприймається приватними особами, яким вони адресуються; зазначення відповідних підстав є обов'язковим для будь-якого несприятливого індивідуального рішення, прийнятого щодо приватних осіб, із зазначенням правових та фактичних підстав, виходячи з яких рішення було прийнято.

6. *Опублікування адміністративних рішень* - адміністративні рішення повинні бути опубліковані з метою забезпечення наявності у осіб, що зачіпаються такими рішеннями, чітких та зрозумілих відомостей про них, що може бути зроблено у формі персонального повідомлення або опублікування у звичайний спосіб; про прийнятті індивідуальні рішення персонально повідомляється зацікавлених осіб, окрім випадків, коли можливе лише опублікування у загальний спосіб. В усіх випадках мають бути зазначені строки подання апеляційних скарг.

7. *Вступ в силу (набуття чинності) адміністративних рішень* - адміністративні рішення не можуть мати ретроспективного ефекту до дати, що передує його прийняттю та повідомленню або опублікуванню, окрім випадків, коли права та інтереси приватних осіб не будуть зачіпатися, або якщо це необхідно у специфічних обставинах; індивідуальні рішення не можуть виконуватися до того часу, доки особи, щодо яких вони прийняті, не будуть повідомлені про це; рішення про встановлення правил не можуть

виконуватися до того часу, поки вони не були належним чином опубліковані.

8. *Виконання адміністративних рішень* – органи публічної влади несуть відповідальність за виконання своїх власних рішень; має бути встановлена система адміністративних та кримінальних санкцій для забезпечення поваги приватних осіб до рішень органів публічної влади; органи публічної влади надаватимуть приватним особам розумний строк для виконання покладених на них обов'язків, окрім невідкладних випадків, за яких вони повинні належним чином обґрунтувати відповідні причини для цього; примусове виконання органами публічної влади повинно бути чітко прописано в законі, а приватним особам, щодо яких воно застосовуватиметься, повинні повідомити про процедуру та підстави для його проведення; заходи з примусового виконання мають бути пропорційними.

9. *Зміни в індивідуальних адміністративних рішеннях* – органи публічної влади можуть змінювати або відмінити індивідуальні адміністративні рішення за необхідності, що викликана публічним інтересом або у випадках, коли права, що належать приватним особам або їх інтереси зазнали шкоди.

Усі перелічені вище вимоги мали б бути відображені у вітчизняному адміністративно-процедурному законодавстві, яке нині потребує найшвидшого становлення на нових доктринальних засадах.

Важливо врахувати поряд з розглянутими вище процедурними принципами і матеріальні принципи, що містяться у проекті Модельного кодексу належної адміністрації, та зводяться до наступного:

1. *Принцип безсторонності* – органи публічної влади зобов'язані діяти об'єктивно, зважаючи тільки на обставини, що мають відношення до справи, вони забезпечують виконання своїх повноважень у нейтральний спосіб, незалежно від своїх вірувань та особистих інтересів.

2. *Принцип юридичної визначеності* – органи публічної влади не можуть вживати заходів, що мають ретроспективну дію, окрім як у випадках, що належним чином обґрунтовані; їм заборонено втручатися у надані права та завершені юридичні справи (ситуації), окрім випадків, коли цього вимагає публічний інтерес і негайне застосування таких заходів є необхідним; у випадку накладання нових обов'язків, органи публічної влади зобов'язані встановлювати перехідні положення або визначати розумні часові рамки для набрання юридичної сили такими обов'язками.

3. *Розгляду впродовж розумного часу* – органи публічної влади зобов'язані діяти та виконувати покладені повноваження впродовж розумного часу.

4. *Принцип участі* – органи публічної влади зобов'язані надавати (забезпечувати) можливість участі приватних осіб відповідними засобами, для уможливлення застосування адміністративних заходів, що їх стосуватимуться.

5. *Принцип поваги приватності (конфіденційності)* – органи публічної влади зобов'язані поважати приватність (конфіденційність), з-поміж іншого, під час розгляду особистих даних; у випадках, коли органи публічної влади уповноважені мати доступ до персональних даних або файлів, особливо електронних засобів, вони вживатимуть усіх необхідних заходів для гарантування приватності (конфіденційності); приватним особам гарантується право доступу до персональної інформації, що стосується їх, та право вносити або замінити будь-яку інформацію, що є неточною або не повинна була бути записаною.

6. *Принцип прозорості* – органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу прозорості, за яким вони забезпечують інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та прийняті рішення, включаючи публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.

На сьогодні жодний акт законодавства України не містить вимог щодо необхідності дотримання вказаних принципів належної адміністрації, також відсутні визначення відповідних принципів, зміст яких еволюціонував в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів. На наш погляд, тільки систематизація цих принципів у спеціальному кодифікованому акті допоможе змістовно модернізувати великий масив законів, підзаконних актів, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій та механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі у взаємостосунках з органами виконавчої влади.

Запровадження принципів і стандартів належної адміністрації в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Виходячи з наведеного, вважаємо, що в Україні доцільно розробити проект Кодексу належної адміністрації, який став би своєрідним доктринальним фундаментом правовідносин органів публічної влади з приватними особами (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки).

За своїм значенням Кодекс належної адміністрації мав би слугувати загальним інституційно-діяльнісним стандартом, у відповідність до вимог якого приводитимуться положення законів і підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів виконавчої влади.

Поряд з вказаним кодексом існуватиме суто процесуальний закон – Адміністративно-процедурний кодекс України, який складатиме серцевину адміністративно-процедурного законодавства України. Він має бути максимально насичений європейським досвідом правового врегулювання діяльності публічної адміністрації.

VI. Завдання імплементації європейських принципів і стандартів у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Схвалений Верховною Радою України у першому читанні проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі - АПК) містить наступні принципи адміністративних проваджень (ст. 3): 1) верховенства права; 2) презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи; 3) рівності перед законом; 4) законності; 5) пропорційності; 6) гласності та відкритості; 7) повноти, об'єктивності, неупередженості; 8) етичності у стосунках; 9) оперативності та доступності; 10) гарантованого правового захисту та безоплатності адміністративного провадження для особи; 11) гарантування прав особи на участь у провадженні – забезпечення права особи бути вислуханою, права на допомогу та представництво.

Виходячи з європейського досвіду, до переліку вказаних принципів доцільно додати такі: 1) принцип належної адміністрації; 2) принцип юридичної визначеності; 3) принцип поваги фундаментальних прав людини; 4) принцип поваги законних очікувань; 5) право на захист; 6) обов'язок зазначати підстави прийнятих рішень; 7) право доступу до адміністративних документів.

Крім цього, не всі принципи, визначені у ст. 3 проекту АПК, можуть бути визначені принципами власне адміністративних проваджень. Тому пропонується зазначити загальні принципи у Преамбулі проекту АПК, що відповідатиме сучасній європейській практиці.

У свою чергу, принципи законності, рівності (недискримінації) та пропорційності в сучасних європейських джерелах визначаються як базові принципи належної адміністрації. Виходячи з того, що вони мають матеріальний характер, а також те, що вони мають усталене в європейській практиці тлумачення, на нашу думку, зазначені принципи необхідно також виключити зі змісту ст. 3 проекту АПК, одночасно включивши їх до його Преамбули. Що ж стосується напрямків можливого нормативно-правового опосередкування у даному акті інших названих вище принципів, пропонуємо зазначити дотримання принципів належної адміністрації поряд з принципом верховенства права, закріплення якого пропонуване у Преамбулі.

Виходячи з практики нормативного регулювання порядку оплати адміністративних процедур в провідних європейських країнах, пропонуємо виключити принцип безоплатності з переліку принципів, що зазначені у ст. 3. Його зміст треба викласти у окремій статті, присвяченій порядку оплати адміністративних проваджень їх учасниками. Як видно з аналізу європейських актів законодавства, що регулюють адміністративні процедури, в жодному з них принцип безоплатності не знайшов нормативного закріплення на рівні загального чи спеціального принципу адміністративного провадження. І це, на нашу думку, є цілком виправданим. Адже, по-перше, надання адміністративних послуг, які переважно виступають результатом адміністративних процедур, носить платний характер, а, по-друге, проведення адміністративного провадження

вимагає витрат, тобто фінансування (за рахунок державного або місцевих бюджетів, або за рахунок приватних коштів осіб-учасників відповідного адміністративного провадження). У свою чергу, правила оплати, а також винятки з цього правила встановлюються в окремих підрозділах відповідних кодифікованих актів або спеціальних законах.

Для запровадження демократичних стандартів взаємостосунків між органами публічної влади та громадянами закріплення у чинному законодавстві України принципів консультування, інформування та участі громадян у розробці державної політики. Згаданим цілям сприятиме використання позитивного досвіду європейських країн. Зокрема, у 2001 р. організацією з економічного співробітництва та розвитку було опубліковано працю «Громадяни як партнери» (інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики), у якій представлено результати узагальнення досвіду провідних європейських країн щодо запровадження згаданих принципів.

До основних принципів інформування, консультування та участі громадян у розробці державної політики віднесено: 1) участь; 2) забезпечення прав громадян; 3) зрозумілість; 4) своєчасність; 5) об'єктивність; 6) достатні матеріальні та людські ресурси; 7) координація; 8) оцінювання; 9) відповідальність; 10) активна громадська позиція [16].

З урахуванням цих принципів має бути доопрацьовано Закон України «Про звернення громадян», внесено відповідні зміни до закону України «Про об'єднання громадян», а також інших актів законодавства України, в яких визначаються загальні засади участі громадян у прийнятті рішень органами державної влади, в тому числі шляхом участі у неурядових громадських організаціях, громадських радах при органах державної влади та ін.

Крім цього, важливим аспектом реалізації прав та інтересів громадян в адміністративних процедурах є дотримання основних принципів, що забезпечують належний рівень електронного урядування: 1) визначення пріоритетних напрямків, які вимагають участі держави; 2) ефективність та результативність залучення держави; 3) доступність фінансування; 4) професійність та культура (етика) державних службовців; 5) координація; 6) юридичне забезпечення; 7) розроблена інфраструктура; 8) здатність довгострокової участі у розгляді та політичне керівництво; 9) залучення громадськості; 10) планування розвитку людських ресурсів та технічної інфраструктури; 11) партнерство; 12) моніторинг та оцінка; 13) доступність та професійність; 14) конфіденційність та приватність [17].

На підставі проведеного аналізу найважливішим засобом врахування європейських принципів та стандартів для потреб удосконалення побудови та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні необхідно вважати запровадження у правотворчій та правозастосовчій практиці цих органів сучасних європейських принципів адміністративного права. Дані принципи мають стати у найближчій перспективі ключовими засадами

якісного оновлення державного управління та його адміністративно-правового регулювання в Україні.

VII. На важливе місце заслуговує й тенденція росту *проявів корупції у різних сферах суспільних відносин*. Для протидії корупції має бути задіяний широкий спектр заходів. До них мають входити: використання економічних і політичних важелів впливу, послідовне і системне проведення адміністративної реформи, де особлива увага має приділятися виваженій кадровій політиці поряд із реформуванням всієї системи державної служби. Крім того, слід задіяти політико-ідеологічні, правовиховні, моральні, інформаційні заходи. До них в першу чергу слід віднести просвітницьку діяльність для усвідомлення суспільством шкоди, яку завдає корупція, для розуміння і тими, хто чинить протиправні діяння, і тими, проти кого вони спрямовані, та загрозу, яку вона становить національній безпеці, а також правове виховання громадян.

VIII. Для розв'язання наявних *проблем правового регулювання державно-службових відносин в Україні* та впровадження у вітчизняну практику європейського досвіду правового регулювання державної служби важливе значення має визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства про державну службу. Важливим напрямком запровадження в Україні європейської системи організації державної служби є визнання державної служби публічно-правовим інститутом та регулювання усіх відносин, що виникають у сфері державно-службових відносин спеціальним законодавством про державну службу на засадах публічного права.

Потребує удосконалення система управління державною службою. Для цього слід посилити роль Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні додержання законодавства у цій сфері. Важливо запровадити стандарти професійної етики державних службовців та встановити форми контролю за дотриманням цих стандартів.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, комплексне врахування вищенаведених пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організації та діяльності вищих органів державної влади, апарату державного управління в цілому сприятиме подоланню кризових явищ в державному управлінні як на державному, так і локальному рівні реалізації державної політики, а також відповідатиме стратегічним пріоритетам політики Української держави, згідно з якими, зокрема, в країні має забезпечуватися стабільне функціонування установ, що гарантують демократію, верховенство права, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Використані джерела:

1. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 187.

2. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 186.
3. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 185.
4. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. - № 3. - С. 106-115.
5. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 107; Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. – К., 2004. – С. 35 – 48.
6. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 108.
7. Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б. Яка модель президента потрібна у змішаній формі державного правління / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов // Правова держава. – Випуск 21. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 5-6.
8. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 110-111.
9. Окремі фахівці пов'язують це з розвитком принципово нової конституційної моделі – президенціоналізму. Див., наприклад: Оніщук М. Інформаційне повідомлення «Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика» / М. Оніщук // Голос України. – 2008. – 9 квітня.
10. Янукович В. Узгоджені дії правоохоронців щодо протидії злочинності, реальні кроки для повернення довіри громадян до влади, утвердження законності та правопорядку – це моя програма і Ваше завдання // [Електронний ресурс]. Режим доступу до сайту: <www.president.gov.ua/news/16688.html>
11. Пухтецька А.А. Сучасне розуміння змісту принципів децентралізації та централізації в адміністративно-правовій науці: порівняльно-правовий аспект / А. А. Пухтецька // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія «Право». – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 116-126.
12. Dictionnaire de droit administratif / [Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserquet-Brisset] ; sous la direction de Guy Hermet. – [4-ème édition]. – Paris : Armand Colin, 2005. – p. 102.
13. Organizing the central state administration: policies and instruments / SIGMA Paper. – № 43. – Paris, 2007. – 70 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org>.
14. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування в діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. Том 103. – 2010. – С. 36-40.
15. Council of Europe. Preliminary draft Recommendation on Good Administration and Consolidated Model Code of Good Administration, prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law. – Strasbourg, 21 November 2005. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/CJ-DA-GT\(2004\)7%20E%20Principles%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/CJ-DA-GT(2004)7%20E%20Principles%20of%20good%20administration.pdf)
16. Citizens as Partners. Consultation, Information and Public Participation in Policy-making. – Paris, OECD, 2001. – 253 p.

17. Guiding principles for successful e-government. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DPADM/UNDESA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intrdoc/droups/public/documents /un/unpan008627.pdf>

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 342.9

Білий П.М.

к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного
та кримінального права
Одеської національної морської академії

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРАВОВОМУ І СОЦІАЛЬНОМУ АСПЕКТАХ

Анотація. У статті досліджено правову природу, особливості реалізації, внутрішню структуру державного управління. Приділено увагу правовим та соціальним аспектам державного управління. Обґрунтовано соціальну природу результативності та дієвості правового забезпечення державного управління, вказано шляхи підвищення його ефективності.

Аннотация. В статье исследована правовая природа, особенности реализации, внутренняя структура государственного управления. Уделено внимание правовым и социальным аспектам государственного управления. Обосновывается социальная природа результативности и действенности правового обеспечения государственного управления, указываются пути повышения его эффективности.

Annotation. In the article the legal nature, specialties of the realization, inner structure of the state governing are researched. The special attention is noticed to the legal and social aspects of the state governing. The social nature of the resulting and undoing of the legal prohibition of the state governing is grounded, the ways of making it more effective are shown at.

Постановка проблеми. Адміністративно-перехідні процеси в українському суспільстві, на жаль, супроводжуються посиленням протистояння між носіями різних політичних поглядів, різних етнічних культур, конфесій, достатку. Дедалі поширюється бідність, корупція, безробіття, повсюдне знехтування правами особистості, відсторонення громадськості від участі в управлінні. Все це свідчить про неефективність існуючої системи державного управління та про актуальність вирішення проблем, пов'язаних з цією системою. Поруч із цим питання ефективності, а саме соціальної ефективності в сфері державного управління, через складність і багатогранність проблеми, невизначеності сутності цього явища ще не отримали навіть завершеної концептуальної розробки. Зазначене обумовлює актуальність дослідження правових та соціальних аспектів ефективності державного управління.

Ступінь наукової розробки теми. Зарубіжні та вітчизняні науковці у галузі державного управління постійно розглядають у своїх працях проблемні питання підвищення ефективності та результативності

державного управління. Серед цих науковців та аналітиків можна назвати М. Баймуратова, Б. Бабіна, О. Батанова, В. Кроленко, Л. Курносенко, О. Лазор, Т. Линник, Н. Мішину, П. Надолішнього, В. Олуйка, Л. Приходченко, Т. Проценко, В. Рубцова, Т.Яременко [3]; [7]; [8]; [12] тощо. Серед російськомовних зарубіжних авторів слід назвати А.Аганбегяна, С.Батчикова, В. Ігнатова, А. Кочеткова, А.Майорова, О.Маштакову, М.Орлова, С.Рогова, Л.Сморгунова, Н.Сьоміна, Т.Троїцьку, а серед західних вчених – Дж. Андерсена, Г. Борна, Г. Саймона, В. Томпсона та ін. На жаль, попри істотний внесок цих авторів, у даній сфері науки наразі залишається ще чимало розбіжностей та відкритих питань.

Метою даної статті є з'ясування сутності ефективності державного управління в її правовому та соціальному аспекті. При цьому передбачається вирішити наукові завдання в контексті дослідницьких підходів, висвітлення окремих проблем державного управління, дослідження вітчизняної та зарубіжної практики з цих питань, пошуку можливих шляхів їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. Ефективність в загальному значенні означає властивість когось чи чогось; діяти таким чином, щоб досягти запланованих результатів (наслідків). Окрім того, під ефективністю розуміють ступінь реалізації соціальної цінності правових стимулів і правових обмежень, іншими словами, різницю між тим, як вони задовольняють інтереси людей, і як вони упорядковують суспільні відносини. Тут соціальна цінність, а точніше, її використання та ефективність, співвідноситься як процес і результат. Ефективність – це свого роду «продуктивність праці» соціальної цінності правових стимулів і правових обмежень, коефіцієнт їх корисної дії [1, с. 268].

Поняття «ефективність» в перекладі з латинської означає виконання дії. Ефективним є те, що приводить до необхідних результатів та дає найбільший ефект чи наслідок. У правовому регулюванні державного управління ефективність являє собою співвідношення між фактичним результатом дії законодавства й тими соціальними цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте. Ефективність правового регулювання тісно пов'язана з його реалізацією і розглядається не лише як дослідження внутрішньої якості правових рішень, а як їх фактичний вплив на суспільні відносини. Але, при цьому, слід мати на увазі, що ефективність законодавства, як певного комплексу правових норм (інституту, галузі чи окремого нормативного акта), багато в чому залежить і від його внутрішньої структури.

Правове регулювання щодо ефективності державного управління є основою здійснення різноманітних типів юридичної діяльності. Вона характеризує рівень правомірності повсякденної діяльності у сфері правотворчості та правореалізації, а також рівень професійної діяльності суб'єктів управління і по реалізації наданих їм прав і повноважень.

Ефективність правового регулювання в окремих галузях є основою у дослідженні відносин між державою (суб'єктом), суспільством і

громадянином (об'єктом державного управління в широкому розумінні). Особливо це стосується діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органів. Ефективність правового регулювання і законодавства є мірилом можливостей державної влади впливати юридичними засобами на розвиток суспільних відносин у вигідному для нього напрямі. Це дає підстави говорити про забезпечений ефективності правового регулювання як про функціональну діяльність держави.

Вказана ефективність розкриває результати функціонування керованих об'єктів державного управління й має комплексний характер. Критеріями соціальної ефективності є ті показники, які пов'язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку та дозволяють виміряти ступінь їх задоволення. Професор О. Оболенський до них відносить, наприклад, темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя-населення у порівнянні зі стандартами розвинених країн; впорядкованість, безпеку, надійність суспільних відносин, індекс людського розвитку тощо [6, с. 125].

У західній літературі з питань адміністративного-державного управління поняття «соціальна ефективність» у більшості випадків використовується як своєрідна альтернатива економічної ефективності і продуктивності. Більш того, М. Дімок в своїй роботі «Критерії та цілі адміністративної політики» стверджує, що «немає ніякої ефективності в реальності, яка не була б також і соціальною» [4, с. 299]

Ефективність будь-якої справи, що має колективний, публічний характер, завжди пов'язана з управлінням і багато в чому залежить від свідомості і діяльності суб'єктів управління. Але суб'єкти управління виробляють лише управлінські рішення, які самі по собі не можуть бути продуктами для безпосереднього споживання, оскільки не містять в собі споживчих цінностей. Для виникнення таких цінностей необхідно управлінські рішення втілити у поведінку та діяльність управлінських об'єктів. Тому ефективність будь-якого управління має оцінюватися не тільки за якістю тих управлінських рішень, що приймаються суб'єктами управління, а головним чином, за якістю споживаних кінцевими споживачами матеріальних і духовних продуктів і послуг. Отже, соціальна ефективність є синергетичним результатом поєднання чималої кількості сил і чинників, ресурсів, знань і досвіду, етичних і психологічних факторів, що діють у суспільстві [2, с. 410].

Ефективність системи державного управління взагалі, можна також визначити як досягнення поставленої мети при найменших трудових та організаційно-матеріальних витратах. Досягти заданої мети можна оптимальним шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, оптимального розподілу функцій з правовим закріпленням відповідальності за їх виконання, процесу прийняття основних та часткових управлінських рішень, професійної підготовки управлінських

кадрів, технічної бази для обробки інформації, правового та наукового забезпечення.

Оцінка ефективності та результативності, крім констатації досягнення, переваги одержаних суспільством кінцевих результатів над сукупними витратами на їх досягнення та наміри досягнення цілей, має також враховувати чи забезпечувати при цьому прогресивний розвиток суспільства. Те саме можна сказати і про ефективність державного управління, адже на перспективу складно урахувати усі можливі результати та наслідки. Це пов'язане з тим, що з часом можуть з'явитися нові фактори, яких на момент оцінки не існувало, або які вважалися на той момент несуттєвими і не були взяті до уваги.

Передовими факторами, які здійснюють вплив на ефективність та результативність державного управління, а відтак і на прийняття державно-управлінських рішень окремо необхідно виділити глобалізацію. Загально відомо, що глобалізація є наслідком наукових, технічних, економічних і культурних досягнень людства.

Необхідність підвищення ефективності функціонування суспільної системи в світовому масштабі в напрямі формування планетарного співтовариства національних держав, для концентрації та інтеграції їх зусиль в напрямку розв'язанню глобальних проблем безпеки, економічних, соціальних та ін. не викликає сумніву. Але досягнення цієї мети, з погляду на досить різні умови розвитку переважної більшості національних держав, а отже і конкурентоспроможність їх політичних інститутів порівняно з провідними країнами світу пов'язана зі значними труднощами.

Однак важливим є й те, що глобалізація веде до зміни організації влади на національному рівні. Система міжнародних відносин в сучасний період глобалізації має свою базову структуру влади. Глобалізація сприяє посиленню взаємозалежності та взаємозв'язків між національними політичними інститутами, більш швидкому розповсюдженню ефективних моделей державного управління. При цьому держави, що прагнуть наздогнати у своєму розвитку провідні країни світу, мають значну потребу в більш ефективному державному управлінні, а досвід провідних країн світу свідчить, що воно має бути більш прозорим та відкритим для населення.

Основною метою органів державної влади по відношенню до населення має бути надання найякісніших послуг з найефективнішими затратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності. Одним із шляхів досягнення вказаних цілей є регулярна оцінка діяльності органів влади за певними критеріями соціальної ефективності, які показують наскільки результативно працює влада, як використовуються наявні ресурси. На жаль, досі немає усталених методик оцінки соціальної ефективності діяльності органів публічної влади, тим паче відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоча вони вкрай потрібні, особливо за умов децентралізації державного управління.

Досліджуючи зарубіжний досвід оцінювання ефективності діяльності органів влади, З. Варналії зазначає, що в усіх країнах – членах Організації економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР) існують механізми оцінки управління та результатів діяльності [5, с. 28]. Окрім традиційних форм; внутрішнього аудиту та інших видів внутрішньої оцінки, тут у межах системи суспільно-якісного управління запроваджені вихідні критерії оцінки, а на національному рівні діють обов'язкові програми по забезпеченню підтримки цілісної системи виконавчих критеріїв. Так, у США федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів.

У Канаді федеральний уряд та усі провінції будують свою діяльність на затвердженій системі оцінки результативності. В провінції Онтаріо починаючи з 2001 року муніципалітети залучені до реалізації програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. І міністри, і відділи щорічно звітують про розроблені виконавчі критерії та результативність своєї діяльності; що є частиною щорічного бізнес-планування. Програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв у таких сферах діяльності муніципалітетів, як місцеве самоврядування, соціальні служби, водопостачання, транспорт, поліція, планування, збір сміття; збір та обробка стічних вод, пожежна служба [5, с. 34].

Заходи з оцінювання соціальної ефективності діяльності органів державної влади часто розробляються і реалізуються через комплексні системи управління якістю. Так, в європейських системах публічного управління створені і діють такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. [9, с. 37].

Чимало українських науковців та управлінців-практиків визнають важливість запровадження в Україні системи оцінки результативності діяльності органів влади. Зокрема, В. Рубцов пропонує такі основні етапи створення системи оцінки діяльності і політики органів місцевої влади на основі вивчення громадської думки: визначення цілі оцінювання; вибір критеріїв, їх ранжирування і визначення вагомості; розробка інструментарію для отримання соціальної інформації; розрахунок репрезентативної вибірки для опитування; проведення інтерв'ю; аналіз та інтерпретація даних; оформлення й представлення підсумкових матеріалів [14, с. 23].

В Україні поки що не існує єдиної узгодженої думки вчених відносно системи критеріїв та показників оцінки соціальної ефективності державного управління. Не існує і єдиного універсального показника ефективності управління в різних соціальних середовищах. Під критерієм розуміється властивість, аспект якого-небудь явища, відносин чи процесу, які є значущими для взаємозв'язків даного явища з суспільством [2, с. 413].

За професором В. Цветковим, головним критерієм соціальної ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері слід вважати найбільш повну відповідність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства у цілому та його окремих соціальних груп, розширення і поглиблення демократії, забезпечення і практичну реалізацію прав і свобод громадян, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей, а також завдань щодо реформування суспільства на засадах гуманізму [15, с. 58].

Дослідник О. Могильний пропонує визначати критерії ефективності державного регулювання певного сектора економіки, по-перше, мірою досягнення встановлених пріоритетів, які відповідають соціально-економічним потребам суспільства і можливостям економіки; по-друге, витратами суспільних ресурсів, спрямованими на реалізацію пріоритетних напрямів, порівняно з досягнутими при цьому результатами; по-третє, оптимальністю функціонування самих органів державного регулювання, які забезпечують реалізацію пріоритетів з максимальним використанням ними стимулів ринкового механізму [11, с. 65].

Дослідник А. Рачинський вважає за доцільне вимірювати ефективність державного управління через оцінку ефективності державних програм і проектів [13, с. 337]. На думку А. Краснейчука, з метою оцінки ефективності державного управління варто проводити моніторинг ефективного використання ресурсів на утримання апарату державного управління [9, с. 284]. О. Кулинич на прикладі Хмельницької області розробив методику оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій та виконкомів рад міст обласного значення за 49 показниками, які оцінюються за 10-бальною шкалою, з обчисленням суми та рейтингуванням підсумків діяльності райдержадміністрацій в області [10, с. 26]. Таким чином, можна бачити, що поняття «ефективність» є досить суперечливим не лише у вітчизняній, а й в світовій управлінській науці. Особливо яскрава така диференціація поглядів вчених щодо критеріїв ефективності і її оцінки.

Слід зазначити, що представники різноманітних концептуальних підходів погоджуються, що головною передумовою підвищення ефективності управлінського процесу є апарат державного управління. Його слід розглядати як процес (здійснення послідовних дій органами публічної влади з метою досягнення суспільно значимих цілей) та підсистему (сукупність взаємопов'язаних елементів: принципів, цілей, інструментів та технологій їх досягнення).

В результаті цього дослідження є розуміння того, що ефективність державного управління (соціальна ефективність) залежить від 2 основних факторів: від мети, яку ставить перед собою апарат державного управління, дбаючи про суспільство, і від того якими методами, якими професійними силами він намагатиметься здійснити намічене. Тому щоб бути соціально ефективною, цілі державного управління мають бути гуманними та людино орієнтованими, а методи їхнього досягання –

демократичними, побудованими на тісній співпраці та взаємній довірі між державою і громадянами. Поки що ані перша, ані друга умови по справжньому не виконується.

Висновки. Як висновок можна вказати на наступні такі напрями і засоби підвищення ефективності правового регулювання державного управління.

Якість нормативно-правових актів. Вимогою до якості Законів є їх законність та конституційність. Під конституційністю слід розуміти чітко, точно і неухильне дотримання в процесі правореалізації положень Конституції, як Основного Закону України. Закон спрямований на регулювання найбільш важливих суспільних відносин, повинен чітко відповідати цій ролі, «виходити» від суспільства. Законодавча практика свідчить, що закон який штучно створює суспільні відносини, не може ефективно функціонувати й існувати. Він приречений залишитися мертвим, правом. Закон має передбачати сукупність засобів його реалізації та досягнення цілей, які ставилися при його прийнятті.

При прийнятті нормативних актів необхідно на законодавчому рівні підвищити відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків та актів чинного законодавства.

В процесі здійснення адміністративної реформи і при відсутності Державної програми моніторингу законодавства призводить до неефективності зворотного впливу з боку суспільства на органи державної влади в процесі реалізації правових норм. Забезпечення ефективності правового регулювання можливе лише за умови співпраці в правотворчому процесі законодавців та представників суспільства.

В процесі підвищення ефективності правового регулювання має стати Закон України «Про закони та законодавчу діяльність», проекти якого неодноразово реєструвалися Верховною Радою. В законі повинні бути відображені цілі, завдання, межі дії законів певних видів та їхня ієрархія. Крім того, такий закон має містити положення про нормативні характеристики актів і способи забезпечення їх правильного співвідношення між собою.

Отже результативність, дієвість правового регулювання, шляхи підвищення його ефективності залежать від того, наскільки чітко визначено місце правової форми в загальній системі соціальних регуляторів, як налагоджена їх взаємодія, що потребує вияву тих сфер соціального простору, які на даний час і в перспективі не потребують регулювання, зон, де правові норми стримують розвиток явищ і процесів, гальмують соціальний прогрес, а тому доцільним є застосування інших регуляторів.

Водночас слід визнати, що окремі аспекти визначення ефективності державного управління, зокрема, у контексті реалізації у цій сфері інтерактивного управління та програмного менеджменту, потребують на додаткові наукові дослідження.

Використані джерела:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [изд. 2-е, дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004 – 584 с.
2. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г. В. Атаманчук. - [уч. пос. для вузов]. – М. : Культура, 2006. – 544 с.
3. Войтович Р. Историчні та теоретико-методологічні передумови виникнення сучасних процесів глобалізації / Р. Войтович // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 3. – С. 557-568.
4. Государственная политика и управление [учебник]. – Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / [под ред. Л. В. Моргунова]. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. – 384 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія [за ред. З. С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
6. Державне управління та державна служба [словник-довідник] ; [укл. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
7. Державне управління і менеджмент: [навч. посіб. у табл. і схемах] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [за заг. ред. Г. С. Одінцової]. - Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. - 492 с.
8. Эффективность государственного управления / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; [за заг. ред. І. Розпутенка]. – К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. – 420 с.
9. Краснейчук А. До питання щодо ефективності витрат на утримання апарату державного управління / А. Краснейчук // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євро інтеграції [Матеріали наукової конференції]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – С. 283-285.
10. Кулинич О. Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) / О. Кулинич // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 2. – Ч. I. – С. 214-223.
11. Могильний О. Критерії ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки / О. Могильний // Економіка України. – 2003. – № 3. – С. 65-69.
12. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління; теоретико-методологічні засади: [монографія] / Л. Л. Приходченко – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 301 с.
13. Рачинський А. Оцінка ефективності програм як механізм удосконалення ефективності державного управління / А. Рачинський // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євро інтеграції [Матеріали наукової конференції]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – С. 337-339.
14. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні [наук.-практ. посібник] / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
15. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ФРАНЦІЇ

Анотація. У статті досліджується структура державного управління лікувально-профілактичними установами у Франції.

Аннотация. В статье исследуется структура государственного управления лечебно-профилактическими учреждениями во Франции.

Annotation. In article the structure of the government by treatment-and-prophylactic establishments in France is investigated.

Постановка проблеми. Актуальність для сучасного суспільства проблеми реформування системи охорони здоров'я зумовлена необхідністю виходу з кризи, переходу до стійкого економічного розвитку, який забезпечує побудову соціально-правової держави і громадянського суспільства. Модернізація суспільних відносин на принципах ринкової економіки зумовила значні зміни в сфері охорони здоров'я. Тому варто звернутися до досвіду європейських держав, зокрема Франції, у пошуках оптимальних форм існування системи охорони здоров'я та засобів її фінансування.

Метою цієї статті є дослідження механізму державного регулювання сучасної системи охорони здоров'я у Франції.

Викладення основного матеріалу. Система охорони здоров'я Франції в її сучасному виді функціонувала й одночасно продовжувала розвиватися протягом більше сторіччя й у червні 2000 р. була визнана ВООЗ "кращою системою надання медичної допомоги у світі". Вона дозволяє всім французам користуватися як традиційними терапевтичними послугами, так і новітніми науковими досягненнями. Підтвердженням ефективності організації охорони здоров'я є високий рівень здоров'я нації й щорічне підвищення очікуваної тривалості життя населення більш ніж на три місяці.

Історія медицини у Франції має давні традиції. Однак тільки із середини ХІХ століття держава стала централізовано вирішувати соціальні проблеми, серед яких важливе місце займало санітарне й медичне обслуговування населення.

На початку ХХ століття з'явилися перші міністерства, які були покликані вирішувати соціальні проблеми на державному рівні. У першу чергу вони займалися забезпеченням питань, зв'язаних з охороною здоров'я, гігієною, демографією, міграцією й соціальним страхуванням.

За час своєї історії з 1920 року ці міністерства неодноразово міняли свої назви й функції, спочатку вийшовши з Генеральної дирекції Суспільної допомоги Міністерства Внутрішніх справ.

За період з 1920 року вони перетерпіли наступні зміни:

1920 рік - створення Міністерства гігієни, соціального забезпечення й допомоги;

1924 рік - створення Міністерства праці, гігієни, соціального забезпечення й допомоги;

1930 рік - створення Міністерства охорони здоров'я республіки;

1966 рік - створення Міністерства соціальних проблем;

1977 рік - створення Міністерства охорони здоров'я й соціального захисту;

1986 рік - створення Міністерства соціальних проблем і зайнятості;

1993 рік - створення Міністерства соціальних проблем, охорони здоров'я й міста;

1995 рік - створення Міністерства народної охорони здоров'я й медичного страхування;

1997 рік - створення Міністерства зайнятості й солідарності з виділенням Державного секретаріату з охорони здоров'я [2].

Протягом усього періоду існування державної політики в сфері охорони здоров'я у Франції рядом питань, що стосуються медицини й охорони здоров'я займаються й інші міністерства. Так, наприклад, шкільна гігієна й охорона здоров'я студентів перебуває у віданні міністерства народної освіти, охорона здоров'я військових кадрів - у веденні міністерства оборони й так далі.

Держава виконує свої функції за допомогою центральних, регіональних і відомчих служб. Під керівництвом Міністерства охорони здоров'я працюють дві великі організації: Служба загального менеджменту охорони здоров'я й Служба менеджменту клінік і надання медичних послуг. У свою чергу, кожна із цих урядових структур здійснює контроль за численними лікувально-профілактичними й адміністративними установами.

Всі медичні установи Франції можна розділити на три типи: державні лікарні, приватні клініки й благодійні структури. До числа перших на сьогодні відносяться 1032 регіональні, університетські, локальні й загальні лікарні. Деякі з них мають багатовікову історію - ще із часів поширення християнства в Європі.

Державні установи досить розрізняються по розмірах, структурі й функціям. Наприклад, Паризький громадський госпіталь нараховує більше 80 тис. співробітників, у той час як у деяких локальних установах працює менш 300 чоловік. Слід зазначити, що згаданий Паризький громадський госпіталь - це найважливіша в країні група державних клінік, створена ще після Французької революції, а в 1941 р. реструктурізована як медичний комплекс для бідних і французів, що отримали виробничі травми. Зараз ця установа - багаторівнева організація, відповідальна за високі стандарти

лікування, розвитку медичних технологій і проведення наукових досліджень [3].

З 1985 р. кожен державний госпіталь фінансується переважно (91%) засобами фондів медичного страхування, які визначаються згідно даних за попередній рік. Існує медична інформаційна система, що дозволяє враховувати точні дані про загальне навантаження на конкретну клініку, відносну продуктивність розділів й, керуючись цією інформацією, вносити зміни в обсяг фінансування. Визначення вартості послуг здійснюється спеціальним комітетом відповідно до макроекономічних факторів (інфляція, зростання економіки), політичної ситуації (дані про соціальні тенденції) і вкрай рідко враховуються такі медичні фактори, як фінансування нових технологій. Всі державні лікарні підпорядковуються Міністерству охорони здоров'я, що призначає керівників конкретних клінік.

На відміну від державних, приватні клініки в більшості випадків створювалися як кілька хірургічних або гінекологічних кабінетів і згодом розвивалися в повноцінні комерційні лікарні. Відповідно до закону, прийнятому в 1991 р., всі лікарі, що працюють у приватному секторі, зобов'язані ділитися зі своїми колегами медичною інформацією, а якість їхньої практики визначається Комісією з контролю якості надання медичних послуг [4].

Наступна складова частина системи лікувальних установ Франції - приватні некомерційні клініки. Ці лікарні переважно ґрунтувалися певними релігійними конфесіями й на сьогодні відповідають приблизно за 14% від загального обсягу проведеного в країні стаціонарного лікування.

На сучасному етапі фінансування подібних медичних установ здійснюється аналогічно державним, але їхня відмінність полягає в способі управління. Мабуть, однією з фундаментальних переваг французької системи охорони здоров'я можна вважати тісне співробітництво між суспільними й приватними медичними структурами, що дозволяє уникнути списків очікування на виконання хірургічних маніпуляцій. І це при тім, що довгі черги вважаються типовим явищем для соціалізованої медицини. Справді, приватні лікувальні установи Франції працюють дуже активно й виконують більше 50% хірургічних втручань, а також проводять лікування 60% випадків злоякісних новоутворів. Для порівняння важливо відзначити, що в багатьох країнах Європейського Союзу онкологічна патологія - це прерогатива винятково державних клінік. Проте французька модель унікальної комбінації суспільної охорони здоров'я й комерційного медичного сектора дозволяє створити дійсно відкриту систему, що надає доступ всім громадянам до новітніх медичних технологій.

Крім запланованого підвищення ряду податків для зміцнення фінансового фундаменту, недавні зміни в законодавстві спрямовані на впровадження *la maitrise medicalisee* - державного менеджменту охорони здоров'я. Як і попередня реформа 1996 р., це нововведення передбачає застосування підходів, розроблених для організацій у США (наприклад,

комп'ютеризація медичних даних, створення протоколів лікування й ідея використання лікарів первинної ланки для обмеження кількості пацієнтів у спеціалізованих установах) в умовах унітарної державної лікувально-профілактичної мережі [1].

Ідея державного менеджменту охорони здоров'я у Франції почала набирати обороти ще наприкінці 1990-х рр., але її впровадження було пов'язане з величезними труднощами. Насамперед потрібна була найглибша реструктуризація для проведення тотальної реновації відповідно до сучасних стандартів без втрати контролю над вартістю надання послуг. Останнє повинне здійснюватися шляхом підвищення ефективності розподілу ресурсів у рамках установлених капіталовкладень. Щодо цього реформа зміцнює централізовану державну владу, що передбачає використання адміністративних й інформаційних технологій в охороні здоров'я й розробку ініціативних програм для підвищення якості функціонування кожної ланки. Як завжди, старанням політиків і планувальників загрожує всім відомий консерватизм, властивий лікарям усього світу. Експерти стверджують, що обмеження державного менеджменту пов'язане із централізацією французького законодавства й успішним протистоянням медиків, що спостерігалось й при впровадженні попередніх не настільки істотних змін. До того ж запланована урядом реформа передбачає реалізацію так званого мікроменеджменту, тобто локального контролю над діяльністю лікаря, що теоретично може розцінюватися багатьма клініцистами як зазіхання на авторитет лікаря [5].

На відміну від таких європейських держав, як Великобританія, Голландія й Німеччина, у Франції відмовилися від двох ідей, популярних у реформуванні медичного сектора: права споживача на великий вибір і цінової конкуренції між локальними фондами медичного страхування з вибірковою висновкою договорів між ними й установами охорони здоров'я. Подібне рішення пов'язане з переконанням, що конкуренція неминуче приводить до приватизації, що неприпустимо з погляду принципу солідарності системи надання медичних послуг, що передбачає взаємну допомогу між хворими й здоровими, багатими й бідними, дієздатними й особами з фізичними обмеженнями. Проявом таких ідеалістичних міркувань, що нагадують нашим співвітчизникам про радянську ідеологію, є визначення страхових внесків на підставі платоспроможності, а не від ступеня ризику. Іншими словами, багата здорова людина повинна заплатити за страховку більше, ніж літній громадянин із хронічними захворюваннями... Повне протиріччя комерційним підходам, що домінують у сучасній світовій практиці. Мабуть, не даремно Франція є батьківщиною Світової революції.

У той же час, як й охорона здоров'я США, французька система надання медичної допомоги побудована на принципах лібералізму й плюралізму, а виходить, відповідає вимогам ринкової економіки, має розходження між окремими локальними установами й надає право вибору. За даними опитувань, проведених серед медичних співробітників,

більшість лікарів, що ведуть приватний прийом, активно підтримує сучасні підходи, закріплені законом *la medicine liberale* - вибір лікаря пацієнтами, вільне рішення доктора практикувати медицину в будь-якій установі, приватній або державній. Іншими важливими, з погляду співробітників охорони здоров'я, принципами їхньої роботи, які повинні існувати в майбутньому, є клінічна автономність (рішення лікаря повинне бути остаточним і не підлягати змінам, особливо з боку посадових осіб або команди менеджерів); конфіденційність спілкування лікаря й пацієнта; безпосередня оплата послуг хворими, які потім одержують більшу частину витрат за принципом страхування [4].

Примітно, що на відміну від багатьох інших європейських держав, а також США, у Франції практика залучення лікарів первинної ланки для обмеження потоку пацієнтів у спеціалізовані установи донедавна зводилася винятково до експериментальних рішень. Хоча в мережі лікувально-профілактичних установ домінують державні лікарні, підпорядковані Міністерству охорони здоров'я і його регіональним представництвам, приватна практика, за великим рахунком, не є об'єктом урядового менеджменту. Це, у свою чергу, означає більшу свободу дій для лікарів, що часто приводить до збільшення витрат на терапевтичні послуги.

Система національного медичного страхування одержує змішане фінансування з обов'язкових податків на заробітну плату, загальних державних фондів. Невелика частина послуг оплачується приватними страховими компаніями. Страхове покриття збільшується автоматично при зростанні потреби в ньому, до того ж державою не встановлена мінімальна сума страхової виплати, а кількість доступних фармацевтичних препаратів істотно перевищує аналогічні показники більшості держав Європейського Союзу. Пацієнти з інвалідизуючими або хронічними захворюваннями звільняються від оплати додаткової страховки, якщо вони консультуються в лікарів, які приймають компенсацію національної медичної страховки як повну оплату. У випадку, коли хворі звертаються до 26,5% лікарів, що не приймають подібний спосіб розрахунку, додаткові засоби надходять із інших передбачених урядом джерел. Таким чином, незважаючи на відносно широку поширеність додаткового страхування, пацієнти мають доступ до дуже великого за європейськими стандартами вибору медичних послуг навіть при державному забезпеченні [4].

Хоча французькі політики й стверджують, що створили систему охорони здоров'я, що втілює солідарність, лібералізм і плюралізм, недавні нововведення змінили ситуацію. Одне з таких нововведень унікально не тільки для Франції, але й всієї Європи. Реформа міністра Журре підвищила фіскальні податки (на прибуток, капітал, тютюнові й алкогольні вироби), що зменшило частку одержуваного від роботодавців податку на заробітну плату з 95% від загальних витрат на охорону здоров'я до приблизно 50%. Таким чином, збільшилася фінансова залежність від центрального фінансування урядом, а отже, і здатність міністерства проводити

реформування й контроль. Ще одна відмінність від ідейних принципів обумовлена глобальним розвитком медичних технологій, проліферацією кількості спеціальностей і стрімким прогресом в області медичних знань. Всі ці фактори анахронізують принцип *la medicine liberale* і роблять приватну практику окремих лікарів витонченим раритетом.

Проаналізувавши сформовану на початку XXI століття ситуацію, експерти міністерства прийшли до декількох базових висновків. Важливіше всього, що спостережуване на сьогодні зростання витрат на охорону здоров'я безсумнівно буде тривати й у майбутньому. Отже, політика в галузі повинна бути спрямована на найбільш раціональне інвестування засобів і рівність у розподілі послуг. До того ж, коли установи почнуть працювати за обраною схемою, вони повинні будуть вчасно фінансуватися. Перша й остання із цих трьох пропозицій не викликають у французів ніякої полеміки. Що ж стосується другого висновку, то він пов'язаний із двома проблемами, що ставлять під погрозу стабільність системи охорони здоров'я.

По-перше, як показала практика минулих років, дуже важко контролювати витрати в системі, що діє по принципах лібералізму й плюралізму. Це має велике значення, адже хоча, у порівнянні зі США, систему охорони здоров'я Франції й не можна вважати дорогою, вона все-таки займає одне з перших місць у Європі. По-друге, доступ до медичних послуг уже не можна вважати раціональною метою, якщо враховувати, що якість надання допомоги характеризується нерівномірним розподілом як по географічних регіонах, так і серед соціальних верств населення. Ця проблема ще більше ускладнюється свободою пересування пацієнтів усередині системи й все зростаючим ажіотажем навколо новітніх методів лікування, доступних тільки в передових клініках [1].

Французька система охорони здоров'я вже переступила межу реформування, і події наступних декількох років повинні зацікавити засновників політики в медичній галузі навіть самих розвинених щодо цього держав. Очевидно, ефективність нововведень зможе дати відповідь на фундаментальне питання: чи можна підтримувати баланс між солідарністю, лібералізмом і плюралізмом, контролюючи при цьому витрати й зберігаючи основні ідеологічні принципи?

Народження державного менеджменту охорони здоров'я у Франції саме по собі є найбільшим викликом: чи зможе держава адаптувати національну систему медичного страхування до технологічних й економічних змін, не спровокувавши непереборну протидію співробітників настільки консервативної галузі?

Медичну освіту забезпечують медичні факультети університетів і кілька інститутів, де студенти проходять тільки перші три курси, а потім повинні переходити на університетський факультет для закінчення освіти. Курс навчання - 6 років на медичному факультеті після одного підготовчого року (так званого року фізики, хімії й бактеріології). Всі

місця лікарів, інтернів і т.д. у лікарнях заповнюються за результатами надзвичайно важких конкурсних іспитів.

У Франції є ряд найбільших науково-дослідних й, у той же час, лікувальних установ.

Майже всі лікарні належать муніципалітетам міст й управляються адміністративними Радами під головуванням мерів. Їхній фінансовий стан забезпечується платою, одержуваною за утримання хворих, вони також можуть одержувати дотації або позики від держави.

Установи для туберкульозних і психічних хворих належать департаментам або приватним особам. Диспансери зазвичай ґрунтуються на приватні пожертвування, а в дуже великих містах і на муніципальні кошти. Вони управляються місцевою владою або приватними суспільствами. При кожній лікарні є поліклініка для амбулаторних хворих. Для офіційно визнаних незаможних існують безкоштовні поліклініки.

Висновки. Дане дослідження показує, що навіть така розвинута країна, як Франція на фоні таких достоїнств, як високе фінансування нарівні 11% ВВП, висока якість медичних послуг, доступність, має ряд суттєвих проблем: величезний дефіцит бюджету системи охорони здоров'я, диспарат у можливостях своєчасно отримати медичні послуги, у результатах лікувальних заходів, пов'язаний з рівнем доходів пацієнтів, наявність конфлікту у співіснуванні принципів лібералізму й плюралізму та державного контролю.

Використані джерела:

1. Белланже М.М. Французская система здравоохранения: общий обзор / М. М. Белланже: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ar.economy.gov.ru/common/img/uploaded/files/seminar3_French_Health_system_RU.pdf - Назва з екрана.
2. Жилиева Е.П. Роль государства в современном здравоохранении Франции / Е. П. Жилиева // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 2006. - №1. – С.51-54.
3. Климова Н.Б., Зайцева А.Л., Бреев П.В. Здравоохранение Франции./ Н. Б. Климова, А. Л. Зайцева, П. В. Бреев. // Экономика и практика обязательного медицинского страхования— 2002. — № 5. — С.4—7.
4. Нагребецкий О. Здравоохранение Франции: бать лучшим в мире – еще не придел. / О. Нагребецкий // Здоров'я України. – 2007. - №15-16, серпень. - С.12.
5. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження) / В. Ю. Стеценко. – К.: Атіка, 2010. – 320 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

ПРО АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті досліджуються питання щодо розроблення етичних стандартів у сфері публічного управління, висвітлюються обставини, що ускладнюють процес запровадження таких стандартів, а також надаються рекомендації щодо ефективнішого впровадження стандартів публічної етики.

Аннотация. В статье исследуются вопросы разработки этических стандартов в сфере публичного управления, освещаются обстоятельства, которые усложняют процесс внедрения таких стандартов, а также предлагаются рекомендации по эффективному внедрению стандартов публичной этики.

Annotation. This article investigates the issue of developing ethical standards in public administration, highlights the circumstances that complicate the implementation of such standards, and gives recommendations for effective implementation of standards of public ethics.

Постановка проблеми. Питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління є сьогодні надзвичайно актуальним питанням для багатьох європейських країн, зокрема й для України. Це підтверджують такі факти, як високий рівень корупції, конфлікт інтересів, неетична поведінка, неефективна реструктуризація та децентралізація управління тощо.

Ступінь наукової розробки теми. Як зазначає Т.Е. Василевська, «публічне управління має в своїй основі низку встановлень, без яких неможливе його існування. До таких встановлень відносять принципи, правила, норми етичного гатунку. Ці правила можуть бути визначеними та усвідомлено впроваджуватися в діяльності органів публічної влади, але можуть бути чітко не сформульованими, проте реалізуватися в практичних діях» [1].

Слід наголосити, що кожна більш-менш стабільна людська спільнота – сім'я, коло друзів чи сусідів, громадська організація, трудовий колектив, професійна спілка, кримінальне угруповання тощо – виробляє свої власні, унікальні правила поведінки членів цієї спільноти. Це зручно – кожен знає як поводити себе в тих чи інших обставинах, чого чекати від інших, що дозволено, а що заборонено. Це – «неписані» правила, які можна викласти на папері (хоча й не завжди, вони можуть бути настільки нечіткими, що часом підкорюються не формулі, а скоріше відчуттю), проте їх не можна ввести в дію «підписавши наказ». Це – до значної міри добровільно взяті на себе правила, хоча у спільноти завжди є важелі – від «м'яких», моральних, до дуже жорстких, навіть жорстоких для того, щоб поставити на місце порушника правил.

У купецькому світі О.Островського існувало «купецьке слово», непорушне, надійніше за вексель [2]. Під це слово укладались мільйонні контракти, навіть з незнайомими. Порушення слова не було карним злочином, але порушник навіки виключався з «колективу» і врешті був приречений на безнадійне розорення. Звичайний купець після банкрутства міг піднятися, заново розпочати справу, порушник слова – ніколи.

Крім «внутрішнього» значення етичні стандарти (правила поведінки) мали і продовжують мати величезне «зовнішнє» значення. Добре відомий кодекс лицарської честі мав досить прагматичну суть. Середньовікові лицарі були професійними військовими найманцями, їх «ціна» залежала від «надійності», від того, наскільки вірно вони служитимуть сюзерену. Будь-який порушник кодексу честі підривав довіру до цілої професії, а відтак нещадно карався колегами. Навіть у війнах дев'ятнадцятого століття полонених офіцерів часто відпускали на волю під слово, що вони більше не братимуть участі у війні.

«Зовнішня» сторона корпоративної етики стає все більш вирішальною для подальшого розвитку державної служби в умовах проголошеної Президентом України В.Ф. Януковичем адміністративної реформи та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [3].

Серцевину професійної етики становлять *етичні кодекси*, в яких виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, змальовується образ належної поведінки професіоналів, виголошуються вимоги, що висуває до *особистості* працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Існування таких документів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси представляють собою значиму складову соціального контролю.

Одне із визначень поняття „кодекс” (в пер. з лат. – „книжка”) тлумачить його як сукупність правил, норм, переконань [4]. Кодекс моральний згідно із „Словником з етики” – це сукупність моральних норм, що приписуються до виконання [5]. Очікується, що такі правила мають унормовувати типові, регулярні дії, робити їх передбачуваними та зрозумілими. Однак, на наш погляд, це трактування слід розширити, адже в кодексах ствердження місії, моральних цінностей, принципів і норм професії супроводжується визначенням прийнятних в етичному плані засобів досягнення професійних цілей і встановлення професійно-етичних меж допустимої поведінки.

Нині в українському суспільстві тривають жваві дискусії щодо необхідності та можливості кодифікувати професійно-етичні вимоги до представників різних професій. Звичайно, кодекси не можуть дати відповіді на всі питання, вирішити всі професійно-етичні дилеми, автоматично поліпшити моральну атмосферу в організаціях або подолати кризи довіри громадян, клієнтів до представників тих чи інших професій. Але аргументи „за” створення кодексів ґрунтуються на впевненості в тому, що професійні та корпоративні кодекси дозволяють співтовариству глибше і різнобічно усвідомити природу свого виду діяльності, його значення,

місію, міру відповідальності перед громадянським суспільством за виконання суспільного призначення даної професії. Кодекси створюють для професійного співтовариства можливість стати більш організованим, здатним до морального самовизначення, до об'єднання окремих замкнених груп в автономну професійну корпорацію [6]. Фіксовані етичні правила дозволяють усвідомити особливу роль професіоналів та обов'язки, що накладаються цією роллю, надають можливість завчасно продумати і прийняти суспільно вагомі та етично коректні рішення; в них зберігаються кращі етичні набутки, цінності професії.

Тому *метою* даної статті є дослідження актуальних питань розроблення та впровадження етичних стандартів публічного управління.

Викладення основного матеріалу. Впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління ускладнюється щонайменше двома обставинами:

- по-перше – консервативною недовірою населення до щирості і чесності органів влади. Ще за радянських часів спецрозподільники, спецлікарні, спецмашини і спецквартири не сприяли зростанню довіри населення до органів влади. Й сьогодні неетична поведінка деяких службовців (посадових осіб) зафіксує цю недовіру громадян до органів влади.

- по-друге – консервативність етичних норм у колективі. Існуючі етичні проблеми у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не виникли вчора, вони мають, на жаль, давню історію. Нові люди з новими ідеями і з новими етичними принципами, які приходять на роботу до органів влади, зустрічають часом відкритий, а скоріше неусвідомлений спротив. Всякий колектив оголошує несвідому (чи свідому) війну порушнику існуючих етичних правил і може «з'їсти» не тільки рядових працівників, але й часом і керівників.

Отже, для вирішення першої проблеми – проблеми довіри – потрібно вирішити другу – реально запровадити в у сфері публічного управління нові відносини, які відповідають сучасним етичним стандартам, що розробляються та впроваджуються міжнародними організаціями. Так, у 1996 році на Генеральній Асамблеї ООН був прийнятий „Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб” (Резолюція 51/59 ГА 82-го пленарного засідання від 12 грудня 1996 р.) [7], який складається із шести статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведіння в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діяннями.

Як зазначається в „Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців” (п. 33), крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою

послання, адресоване *кожному державному службовцю*. Всі звернення, зафіксовані в етичних кодексах поділяються на 2 групи – ті, які стосуються *особистої чесності* (курсив наш. – *Авт.*) і ті, в яких йдеться про відповідальність керівництва щодо підтримки чесності на державній службі (п.36). Отже, на етичні кодекси в значній мірі покладається функція регулювання особистої поведінки чиновників.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлена певними потребами:

- в зміцненні *довіри* громадян;
- в забезпеченні *ефективної діяльності* державного управління;
- в *удосконаленні відносин* на державній службі;
- в *уніфікації* вимог до державних службовців.

Так, кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до державної служби з боку широкого загалу, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у професійних колективах, на обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи в травні 2000 року, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи із різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності (п. 25).

Отже, кодекси здатні, з одного боку – регулювати управлінські та службові відносини чиновництва, з іншого – сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур.

Етичні кодекси можуть стати основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного із її представників і підставою для суспільної оцінки дій професіоналів. Сукупність етичних приписів необхідна задля вияву чітких орієнтирів службової поведінки та створення певних шаблонів, які роз'яснюють поведінку, для підвищення рівня раціональності та моральності у професійній діяльності управлінців. Закріпленні ззовні моральні приписи відкривають працівникам можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи їх від необхідності кожен раз здійснювати моральний вибір. Визначення єдиних етичних стандартів поведінки окреслює рамки дозволеного, й може стати мірилом, дійовим фактором *оцінки* професійно-етичних якостей і норм поведінки як складових професіоналізму співробітників при прийомі, проходженні публічної служби та кар'єрному просуванні, отже, кодекс постає інструментом кадрової політики.

Якщо коротко визначити мету етичних кодексів державних службовців, то вона має три основних аспекти, які зафіксовані в

„Пояснювальній доповіді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [8] щодо Кодексу поведінки державних службовців...” (п. 31), а саме:

- опис етичного клімату, який панує на державній службі;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних службовців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян.

К. Льюїс вважає, що кодекси поведінки мають реалізувати три основних цілі: стимулювати високі стандарти поведінки; посилити довіру громадян; допомогти в прийнятті рішень. В залежності від того, яка із зазначених цілей переважає, визначається основне функціональне призначення цього документу [9].

Нині професійні кодекси виконують різні функції та існують в різних форматах: демонструють, що певна група є професією; проголошують набір ідеалів, до яких мають прагнути професіонали; мають дисциплінарний характер, оскільки визначають мінімум умов, яких необхідно дотримуватися члену професії; формулюють етикет професії. Крім того, існують єдині кодекси, які включають в себе і низку ідеалів, і набір дисциплінарних правил, і норми професійної поведінки [10].

Етичні кодекси задають орієнтири (ідеали, цінності, якості, норми) для самовдосконалення працівників і значний виховний вплив. Однак, на наш погляд, виписані правила поведінки мають змальовувати образ не стільки „ідеального” (як відомо, ідеал – це досконалий взірєць чогось), як „належного” представника влади – такого, яким він повинен бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому. Нам з нашої недавньої історії відомий етичний кодекс, що змальовував ідеал – це так званий Моральний кодекс будівника комунізму. Нині існує думка, що цей документ був досить продуманим, логічно вивіреном, проте його втілення було неможливим в силу опису в ньому „ідеальної” людини. Відірваний від реального життя, штучно створений документ приречений на „нереалізованість”. В цьому контексті досить актуально звучить думка великого філософа сучасності М. Мамардашвілі про те, що блиск захмарних ідеалів подавляє та присипає особистість. Парадоксальним є те, що саме з цього починається руйнація особистості, неповага до себе, дезорганізація людини. „Ідеали далекі, а я нічого не вартий, і справа моя нічого не варта...”, – лейтмотив такого ставлення [11].

Вочевидь, що абсолютно недостатньо написати хай і найкращий кодекс етики. Він залишиться стосиком паперу, якщо не працювати над його втіленням щоденно і щогодинно. Потрібно роз’яснювати його суть працівникам, проводити тренінги, поставити собі на меті таку ситуацію, коли за виконанням вимог такого кодексу буде слідкувати не начальник, а кожен член колективу – тоді це стане справжньою етикою. Не виключається, особливо на перших етапах, і силове його впровадження через включення норм кодексу до посадових обов’язків і можливість суворого покарання порушників адміністративними заходами. Хоча,

повторимо, адміністративний тиск є чужим для справжньої етики спільноти, працюючий кодекс самопідтримується і самовдосконалюється.

Розробка кодексів є лише одним із елементів широкого етичного реформування в організаціях публічної влади. Необхідність забезпечення довіри громадян та ефективного функціонування влади спонукають до побудови цілої етичної інфраструктури публічного управління, що допомагає виділити й упорядкувати його етичний простір, дозволяє чітко виписати ціннісно-нормативні складові професійної етики представників влади.

Термін „інфраструктура” (підструктура) позначає комплекс елементів для влаштування життєдіяльності, які носять підлеглий, допоміжний і забезпечувальний характер для певних відносин. Етична інфраструктура публічної влади визначається як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців [12], парламентарів, представників місцевої влади.

Вперше поняття „етична інфраструктура державної служби” було вжито в 1996 році в доповіді ОЕСР „Етика на державній службі”. Ідея побудови етичної інфраструктури знайшла в подальшому підтримку і у теоретиків, і у практиків державного управління.

Елементами етичної інфраструктури є: 1) політична воля, 2) законодавство, 3) механізми звітності та нагляду, 4) кодекси поведінки, 5) певні умови підтримки публічного управління, 6) координуючі органи, 7) механізми професійної соціалізації, 8) суспільний нагляд за діяльністю представників центральної та місцевої влади.

Разом ці елементи утворюють етичний режим, або системну сукупність взаємно підтримуючих заходів. При цьому дослідники звертають увагу, що необхідно забезпечити таку взаємодію даних елементів, яка б дозволила домогтися взаємного посилення їхньої дії, необхідного для того, щоб на їх основі виникла зв'язна й інтегрована інфраструктура.

За допомогою етичної інфраструктури здійснюється системне управління етикою в публічному управлінні: планування етичної роботи, мотивація, моніторинг етичного клімату в організаціях публічного управління, етичний аудит та оцінка, корегування поведінки, управління конфліктами, санкціонування неналежної поведінки та позбавлення недоліків. Етична інфраструктура сприяє широкому впровадженню професійної етики в практику публічного адміністрування, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості в своїй діяльності.

Отже, інституціональні впливи поряд із моральною саморегуляцією представників влади мають значний управлінський потенціал для підтримки етики в публічному управлінні.

Слід також підкреслити, що у більшості європейських країн громадяни добре обізнані про необхідність активного проведення навчання

стандартам етичної поведінки. У зв'язку з цим Радою Європи ще у середині 1990-х років було розпочато серйозну роботу щодо узагальнення, популяризації та розповсюдження стандартів публічної етики. Так, у 1999 році Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи було ухвалено Рекомендацію 60 (1999) [13] щодо політичної етики обраних представників на місцевому і регіональному рівнях.

У 2006 році Центром експертизи з питань реформування системи місцевого самоврядування Ради Європи було підготовлено до друку підручник кращих європейських практик громадської етики на місцевому рівні, узагальнених Керівним Комітетом Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії. Потрібно зазначити, що структура цього підручника базується на пакеті модельних ініціатив з питань впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях, який був розглянутий та затверджений на міжнародній конференції у м. Нордвйкерхаут (Голандія) у березні 2004 року [14].

Слід зазначити, що окремі українські громади вже розробили в рамках проекту «Моделювання та механізм розвитку громадської етики на місцевому рівні», який впроваджувався протягом 2007-2008 років Радою Європи у співробітництві з ВГО «Клуб мерів», Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, власні кодекси етичної поведінки для посадових осіб органів місцевого самоврядування (наприклад, Артемівськ, Бориспіль, Вінниця, Славутич, Тростянець, Українка тощо) [15]. Ці документи, зокрема, дають можливість вирішити такі важливі питання, як:

- підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, зокрема щодо надання більш якісних послуг населенню;
- забезпечення більшої прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, а також більш ефективної взаємодії між владою та громадою;
- чітке визначення випадків конфлікту інтересів та поведінки посадових осіб у разі їх виникнення;
- збільшення громадської довіри до діяльності органів влади;
- більш чітке визначення випадків звільнення з посади службовців, зокрема, при виявленні серйозних порушень публічної етики чи інших випадків, які суперечать закону, кодексу поведінки чи умовам контракту про прийняття на роботу;
- забезпечення певного рівня стабільності в управлінні персоналом, підвищення професійного рівня службовців.

Висновки. Підсумовуючи вищезгадане, можна зробити висновок, що розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління є досить комплексним завданням, реалізація якого має включати в себе наступні етапи:

I. Одним з основних елементів муніципального плану заходів щодо боротьби з корупцією має стати розробка Муніципального кодексу етики (Кодексу добродесної поведінки посадових осіб, уповноважених на виконання функцій територіальної громади). Рекомендується, щоб підготовлений Кодекс був структурованим чітким юридичним документом, який би складався з основної та загальної частин, які в свою чергу мають поділятися на розділи (підрозділи), а бути також статті (якщо це є необхідним). Кодекс не повинен бути перевантаженим, а досить стислим, зрозумілим та лаконічним документом. Для його розробки рекомендується взяти за основу підготовлений українськими фахівцями та експертами Ради Європи український модельний кодекс щодо стандартів публічної етики на місцевому рівні. Рекомендується також:

1. Розробити (як додаток до кодексу) перелік (госарій) найбільш вживаних термінів, в якому дати тлумачення (пояснення) найбільш вживаних (або дискусійних) понять та термінів;
2. Підготувати (як додаток до кодексу) інструкцію щодо впровадження єдиних стандартів в одязі для муніципальних службовців («*Dress Code*»). Одяг має допомагати діловому спілкуванню, а не ускладнювати його;
3. Висвітлити в Кодексі наступні поняття та «проблемні» питання:
 - «конфлікт інтересів»;
 - подарунки, права посадових осіб щодо відмови в отриманні подарунків;
 - відповідальність посадових осіб за порушення кодексу, санкції;
 - інструменти практичного впровадження Кодексу;
 - як муніципальний службовець може відмовитись від виконання незаконних (неетичних) наказів керівництва;
 - межі застосування кодексу (коло посадових осіб, на яких поширюється дія кодексу).

II. Впровадженням стандартів якості у роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що обумовлює доцільність проведення сертифікації якості їх діяльності по системі ISO.

III. Реалізація інформаційних заходів, серед яких слід виділити наступні:

- розміщення проекту муніципального кодексу етики та інших документів з питань впровадження етичних стандартів у місцевих ЗМІ (у тому числі електронних), на сайті міської ради;
- видання спеціалізованої друкованої продукції (буклети, брошури та ін.) з питань впровадження етичних стандартів на місцевому рівні;
- проведення опитувань громадської думки, анкетування (у тому числі й анонімного) з питань можливих шляхів подолання корупції, оцінки діяльності місцевої влади та впровадження етичних стандартів на місцевому рівні;
- створення «телефону довіри»;

- проведення регулярних прийомів громадян відповідними керівниками органів місцевого самоврядування (у тому числі проведення спілкування по телефону та в режимі on-line);
- розміщення окремого стенду (анонімної скриньки) з питань впровадження етичних стандартів та боротьби з корупцією у приміщенні міської ради.

IV. Робота з громадськістю, що обумовлює необхідність здійснення наступних кроків:

- утворення та підтримка діяльності громадської ради при відповідних органах влади;
- проведення громадських слухань;
- проведення за участю громадських організацій тематичних конференцій, круглих столів, семінарів;
- утворення молодіжної ради, проведення системної роботи щодо залучення талановитої молоді до роботи в органах місцевого самоврядування;
- проведення спільних засідань органів місцевого самоврядування та громадської (молодіжної) ради, запрошення представників громадськості до участі у засіданнях місцевої ради (її виконавчого комітету).

V. Просвітницька діяльність, організація навчання службовців, представників громадських організацій щодо стандартів публічної етики та інструментів їх впровадження, а також підвищення професійного рівня посадових осіб та проведення регулярного оцінювання (самооцінки) їх діяльності.

VI. Впровадження стратегії концепції соціального партнерства між владою, громадськими організаціями та приватним сектором (у тому числі шляхом впровадження «соціальних контрактів»).

На нашу думку, реалізація цих завдань сприятиме покращенню роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпеченню більш повної підтримки дій влади з боку населення, становленню громадянського суспільства, більш ефективному здійсненню ринкових перетворень та реалізації адміністративної реформи в Україні.

Використані джерела:

1. Василевська Т.Е. Професійно-етичні кодекси у сфері публічної влади / Т. Е. Василевська // Збірник «Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід». - Київ, 2008. – С. 8.
2. Островский А.Н. Бесприданница / А. Н. Островский. – М., 1984. - 80 с.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 09 грудня 2010 р. // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
4. Словарь иностранных слов. – 8-е изд. – М.: Русский язык, 1981. – С. 239.
5. Словарь по этике / Под ред. И. Кона. – М.: Политиздат, 1983. – С. 131.
6. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Медиа-этнос как предмет гуманитарной экспертизы: первые выводы // [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.internews.ru/books/notepad2/index.html>

7. [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.un.org/ru
8. [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.coe.int
9. Льюис К.У. Этический вызов на государственной службе / К. У. Льюис // Государственная служба: Зарубежный опыт. - М., 1995. – С.11.
10. Де Джордж Р.Т. Деловая этика / Р. Т. Джордж де / Пер. с англ. – М.: Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. –С. 571.
11. Мамардашвили М.К. Как я понимаю философию / М. К. Мамардашвили / Изд. 2-е. – М.: Прогресс, Культура, 1992. – С. 194.
12. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов. – М.: Московский Центр Карнеги, 2003.–С.7.
13. [Электронный ресурс] / режим доступа: www.coe.int/local
14. European Handbook on the Implementation of the Model Initiatives Package on Public Ethics at Local and Regional Levels. - Council of Europe, Strasbourg, 2006. - 80 p.
15. Толкованов В.В., Щербак Н.В., Василевська Т.Е., Удовиченко В.П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. Е. Василевська, В. П. Удовиченко. – Київ: «Крамар», 2008. - 212 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.425/.427(477)(045)

Маріц Д.О.,

викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Академії муніципального управління

ЗАХОДИ ОПЕРАТИВНОГО ВПЛИВУ НА ПОРУШНИКА ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ З ОПЛАТНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ МАЙНА

Постановка проблеми. У сучасному українському правознавстві, зокрема в теорії господарського права, проблематика заходів оперативного впливу на боржника предметно не розроблялася, хоча в ринкових умовах господарювання значення таких заходів невпинно зростає, що пов'язується, насамперед, із зміною в акцентах законодавчого регулювання господарських і цивільних зобов'язань, в тому числі їх належного виконання [1, с. 31].

Ступінь наукової розробки теми. Проблемам застосуванню заходів оперативного впливу значну увагу приділяли В.М. Коссак, К.М. Лаврова, В.В. Луць, І. Пучковська, А.Л. Ткачук, В.С. Щербина.

Тому метою даної статті є аналіз заходів оперативного впливу на порушника договірною зобов'язання з оплатної реалізації майна.

Виледення основного матеріалу. У деяких договорах з оплатної реалізації майна строк (термін) є істотною умовою договору. Прострочення виконання договірною зобов'язання боржником є підставою для застосування до нього цивільно-правової відповідальності. Однак, до порушника договірною зобов'язання можуть застосовуватися і інші заходи впливу. Отже, метою даної статті є розмежування цивільно-правової відповідальності за договором та заходів оперативного впливу.

Попередити спричинення збитків легше, ніж компенсувати їх за допомогою застосування заходів цивільної відповідальності. З огляду на те, що в умовах зростання ринкової економіки існує велика свобода вибору контрагента у договірних відносинах, необхідно більшу увагу приділяти застосуванню у практиці оперативних санкцій. Функція оперативних санкцій зводиться головним чином до попередження таких негативних наслідків. Односторонні дії управоможеної сторони при застосуванні у договірних відносинах оперативних санкцій тягнуть за собою настання негативних наслідків для сторони-порушника, проте водночас залишає цій стороні можливість оспорити ці санкції шляхом звернення до судової інстанції при необґрунтованому застосуванні їх управоможеною особою. Тобто, незважаючи на односторонній характер оперативних санкцій, юридично захищеними є обидві сторони договірних відносин у цивільних правовідносинах [2, с. 280].

У ст. 615 Цивільного Кодексу України (далі - ЦК) [3] встановлені такі оперативні санкції : у разі порушення зобов'язання однією стороною друга сторона має право частково або в повному обсязі відмовитися від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом; одностороння відмова від зобов'язання не звільняє винну сторону від відповідальності за порушення зобов'язання; внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання частково або в повному обсязі відповідно змінюються умови зобов'язання або воно припиняється. Таким чином, одностороння відмова від зобов'язання (в повному обсязі чи частково) є засобом захисту постраждалої сторони, а не мірою відповідальності. Одностороння відмова від зобов'язання може застосовуватися незалежно від вини порушника, але лише у випадках, встановлених законом або договором.

За порушення господарських зобов'язань до суб'єктів господарювання та інших учасників господарських відносин можуть застосовуватися оперативно-господарські санкції – заходи оперативного впливу на правопорушника з метою припинення або попередження повторення порушень зобов'язання, що використовуються самими сторонами зобов'язання в односторонньому порядку. *До суб'єкта, який порушив господарське зобов'язання, можуть бути застосовані лише ті оперативно-господарські санкції, застосування яких передбачено договором. Оперативно-господарські санкції застосовуються незалежно від вини суб'єкта, який порушив господарське зобов'язання* (ст. 235 Господарського Кодексу України – далі ГК) [4]. Підставою для застосування оперативно-господарських санкцій у договірних зобов'язаннях є факт порушення господарського зобов'язання другою стороною. Оперативно-господарські санкції застосовуються стороною, яка потерпіла від правопорушення, у позасудовому порядку та без попереднього пред'явлення претензії порушнику зобов'язання. Порядок застосування сторонами конкретних оперативно-господарських санкцій визначається договором. У разі незгоди з застосуванням оперативно-господарської санкції заінтересована сторона може звернутися до суду з заявою про скасування такої санкції та відшкодування збитків, завданих її застосуванням. Оперативно-господарські санкції можуть застосовуватися одночасно з відшкодуванням збитків та стягненням штрафних санкцій (ст. 237 ГК).

Щодо правової природи оперативно-господарських санкцій у юридичній літературі існують різні точки зору. Зокрема, І. Пучковська не відносить оперативно-господарські санкції до інституту видів забезпечення виконання зобов'язань, оскільки застосування таких заходів не веде до виникнення додаткових, акцесорних зобов'язань між сторонами, як це встановлено гл. 49 ЦК стосовно видів забезпечення [5, с. 139].

У господарських договорах сторони можуть передбачати використання таких видів оперативно-господарських санкцій:

1) одностороння відмова від виконання свого зобов'язання управненою стороною, із звільненням її від відповідальності за це – у разі порушення зобов'язання другою стороною;

2) відмова від оплати за зобов'язанням, яке виконано неналежним чином або достроково виконано боржником без згоди другої сторони;

3) відстрочення відвантаження продукції чи виконання робіт внаслідок прострочення виставлення акредитива платником, припинення видачі банківських позичок;

4) відмова управненої сторони зобов'язання від прийняття подальшого виконання зобов'язання, порушеного другою стороною, або повернення в односторонньому порядку виконаного кредитором за зобов'язанням (списання з рахунку боржника в безакцептному порядку коштів, сплачених за неякісну продукцію);

5) встановлення в односторонньому порядку на майбутнє додаткових гарантій належного виконання зобов'язань стороною, яка порушила зобов'язання : зміна порядку оплати продукції (робіт, послуг) або на оплату після перевірки їх якості;

б) відмова від встановлення на майбутнє господарських відносин із стороною, яка порушує зобов'язання (ч. 1 ст. 236 ГК).

Звісно, такий перелік оперативно-господарських санкцій не є вичерпним. Сторони можуть передбачити у договорі також інші оперативно-господарських санкції.

Проілюструємо порядок застосування оперативно-господарських санкцій до порушника договірною зобов'язання, на прикладі із судової практики.

Так, Товариство з обмеженою відповідальністю "Паливно-енергетичний союз" звернулось до господарського суду Херсонської області з позовною заявою до Відкритого акціонерного товариства "Херсонобленерго" в особі Геніченського РЕЗ про визнання незаконним та скасування рішення комісії по розгляду актів про порушення правил користування електричною енергією, прийняте за результатами розгляду Акту про порушення правил користування електричною енергією №125471 від 27.04.10 та оформлене протоколом №40 від 18.05.10.

Частиною 1 ст. 236 Господарського кодексу України встановлено види господарсько-оперативних санкцій, серед яких, зокрема, передбачено встановлення в односторонньому порядку на майбутнє додаткових гарантій належного виконання. Сторони можуть передбачити у договорі також інші оперативно-господарські санкції. Отже, зі змісту вказаних положень чинного законодавства вбачається, що рішення постачальника електричної енергії про донарахування споживачу 11296,75 грн. вартості недоврахованої спожитої електроенергії є саме оперативно-господарською санкцією, а не актом ненормативного характеру в розумінні ч. 2 ст. 20 Господарського кодексу України.

За ч. 2 ст. 237 цього Кодексу порядок застосування сторонами конкретних оперативно-господарських санкцій визначається договором. У

разі незгоди з застосуванням оперативно-господарської санкції заінтересована сторона може звернутися до суду з заявою про скасування такої санкції та відшкодування збитків, завданих її застосуванням. На вказані обставини та норми матеріального права суди першої та другої інстанцій належної уваги не звернули. Відтак, прийняті у справі судові рішення не можна визнати такими, що постановлені з дотриманням норм матеріального та процесуального права, а тому вони підлягають скасуванню, з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції [6].

Підставою господарсько-правової відповідальності учасника господарських відносин є вчинене ним правопорушення у сфері господарювання. Учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання чи порушення правил здійснення господарської діяльності, якщо не доведе, що ним вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення. У разі якщо інше не передбачено законом або договором, суб'єкт господарювання за порушення господарського зобов'язання несе господарсько-правову відповідальність, якщо не доведе, що належне виконання зобов'язання виявилось неможливим внаслідок дії непереборної сили, тобто надзвичайних і невідворотних обставин за даних умов здійснення господарської діяльності. Не вважаються такими обставинами, зокрема, порушення зобов'язань контрагентами правопорушника, відсутність на ринку потрібних для виконання зобов'язання товарів, відсутність у боржника необхідних коштів (ст. 218 ГК).

Таким чином, викладене дозволяє зробити такі *висновки*. Юридична природа оперативно-господарських санкцій як заходів впливу на несправного контрагента у зобов'язанні є досить своєрідною. ЦК передбачає їх застосування лише у випадках встановлених законом або договором. ГК лише у разі передбачення таких санкцій тільки у договорі. Однак, у тих випадках, коли право на односторонню відмову від виконання зобов'язання передбачено безпосередньо законом, чи є необхідність фіксувати в договорі право правомочної сторони на застосування такого оперативного заходу? Наприклад, у разі поставки товарів більш низької якості, ніж вимагається стандартом, технічними умовами чи зразком (еталоном), *покупець має право відмовитися* від прийняття і оплати товарів, а якщо товари уже оплачені покупцем, - вимагати повернення сплаченої суми (ч. 5 ст. 268 ГК). Вважаємо, що за таких обставин, зайвий раз фіксувати право на односторонню відмову від зобов'язання немає необхідності, крім випадків, коли право на односторонню відмову законодавчо не встановлено. Безпосередня мета застосування оперативно-господарських санкцій полягає не у відновленні майнової бази кредитора (його втрат майнового характеру, що сталися внаслідок порушення зобов'язання контрагентом) і навіть не у заходах організаційного характеру, а насамперед, у запобіганні виникненню та/або

мінімізації втрат (збитків) кредитора шляхом припинення правопорушень з боку контрагента та їх превенцію[1, с. 33]. Крім того, заходи оперативного впливу можуть бути застосовані до порушника договірної зобов'язання без його вини. Однією з підстав цивільно-правової відповідальності є вина особи, крім винятків, які встановлені законом.

Використані джерела:

1. Актуальні проблеми правового регулювання розвитку підприємницької діяльності в Україні : Монографія / За ред. члена-кореспондента АПрН України, д.ю.н., Н.М. Мироненко. – Київ. – Тернопіль : Підручники і посібники. – 368 с.
2. Косак В. Оперативні санкції в новому Цивільному кодексі // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2004. – Випуск 39. / В. Косак. - С. 278-281.
3. Цивільний кодекс України // ВВР. – 2003. - № 40-44. – Ст. 356.
4. Господарський кодекс України // ВВР. – 2003. - № 18. – Ст. 144.
5. Пучковська І. Щодо співвідношення заходів оперативного впливу та видів забезпечення виконання зобов'язань // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). / І. Пучковська. - С. 134-143.
6. Постанова Вищого господарського суду України № 10/126-ПД-10 від 20 січня 2011 року // arbitr.gov.ua / Офіційний сайт Вищого Господарського суду України.

Рецензент: д.ю.н. професор Луць В.В.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.34

Литвин О.П.,
професор, декан юридичного факультету
Академії муніципального управління

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ, ЯК ОДИН ІЗ ЕЛЕМЕНТІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗАГАЛЬНОЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню рівня правових механізмів державного управління у сфері використання природних ресурсів, як елементів кримінально-правової охорони загальної громадської безпеки. Визначаються існуючі теоретичні та практичні проблеми у механізмі державного управління та правового регулювання у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування при використанні природних ресурсів. За результатами проведеного дослідження робиться висновок і визначаються шляхи вирішення теоретичних і практичних проблем державного управління та правового регулювання тощо.

Аннотация. Стаття посвящена исследованию уровня правовых механизмов государственного управления в сфере использования природных ресурсов, как элементов уголовно-правовой охраны общей общественной безопасности. Определяются существующие теоретические и практические проблемы в механизме государственного управления, а также правового регулирования в сфере регионального управления и местного самоуправления во время использования природных ресурсов. За результатами проведенного исследования делается вывод и определяются пути решения теоретических и практических проблем государственного управления и правового регулирования и т.д. и т.п.

Annotation. The article is devoted research of level of legal mechanisms of state administration in the field of the use of natural resources, as elements of ugotovno-pravovoy guard of general public safety. Existent theoretical and practical problems are determined in the mechanism of state administration, and also legal adjusting in the field of regional management and local self-government during the use of natural resources. As a result of the conducted research drawn conclusion and the ways of decision of theoretical and practical problems of state administration and legal adjusting are determined et cetera etc.

Постановка проблеми. Провести комплексне дослідження рівня механізмів державного управління у сфері використання природних ресурсів, як елементів охорони загальної громадської безпеки.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідженнями складів злочинів, передбачених статтями 236-244, 251-253, 261,262, 265 -269, 274, 326, 327 КК та проблем пов'язаних з ними в тій чи іншій площині займались М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, Ф.Г. Бурчак, П.С. Дагель, М.Й. Коржанський, І.П. Лановенко, О.П. Литвин, Р.І. Мінаєв, Е.Ф. Побегайло, Л.Ф. Соколов, С.А. Тарарухін, В.П. Тихий, А.Ш. Якупов та ін.

Метою статті є визначення існуючих теоретичних та практичних проблем у механізмі державного управління та правового регулювання у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування при використанні природних ресурсів. За результатами проведеного дослідження запропонувати шляхи вирішення теоретичних і практичних проблем державного управління та правового регулювання тощо.

Викладення основного матеріалу. На відміну від існуючих соціальних ідей і політичних орієнтацій, ідея побудови в Україні демократичної правової держави, забезпечення при цьому верховенства права і пріоритету прав людини і громадянина над іншими соціальними цінностями практично сприйнята всім суспільством як дороговказ розвитку державного ладу України. Реалізація цих ідей пов'язана не тільки зі створенням сучасного законодавства, забезпеченням законності в діяльності держави та її органів, муніципальної системи і суспільних формувань, надійної, швидкої і справедливої юстиції, незалежного правосуддя, а й з подоланням небезпечного явища правового нігілізму в суспільній свідомості, а також формування високого рівня правової культури як суспільства в цілому, так і кожної людини.

Необхідною умовою розвитку цих процесів є їх правовий супровід і забезпечення державою (представленою на місцях регіональними управліннями та місцевим самоврядуванням) - єдиною на території країни політичною організацією, що уособлює суверенітет, джерелом якого є народ України. Але держава і право мають не тільки інструментальне значення і «самостійну цінність». Саме держава повинна забезпечити своїм громадянам право жити цивілізованим життям і гарантувати людині відповідні свободи. До цієї мети суспільство прийде тільки через підвищення відповідальності, забезпечення якої покладено на інститути державної влади, рішучі дії щодо економічного, політичного і соціального реформування, створення якісної правової бази для таких дій.

У ст. 16 Конституції України одним з обов'язків держави визначається «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу...».

Таким чином, держава забезпечує необхідні заходи для охорони і науково обгрунтованого, раціонального використання земель, їх надр, водних ресурсів, рослинного та тваринного світів, для збереження чистоти повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств та забезпечення здорового для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Тому протягом 90-х років у нашій державі йшов інтенсивний процес розроблення екологічного законодавства, а також формування концептуальних засад екологічної політики держави. Свідченням цього стало затвердження 5 березня 1998 р. «Основних напрямків державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних

ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [1]. Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються та реалізуються міждержавні, державні, галузеві, регіональні й місцеві програми в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки. У надзвичайно стислі терміни розробляються та оформлюються правові засади для вирішення екологічних проблем, впроваджено раціональний механізм природокористування у відповідності з міжнародними вимогами створюється національна система стандартів у сфері забезпечення екологічної безпеки та ефективного природокористування. Враховуючи, що для людини найціннішими та найбільш використовуваними ресурсами є вода й повітря, а також беручи до уваги основну екологічну проблему ХХІ ст. — забруднення довкілля відходами, було передбачено наступні напрями державної екологічної політики: 1) екологічно раціональне використання природного та соціально-економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства; 2) економічно обгрунтоване вирішення проблем, які виникають внаслідок забруднення довкілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій та катастроф; 3) розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорозмаїтності, охорони озонового шару Землі, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, транскордонного забруднення довкілля, відновлення природного стану Дніпра, Дунаю, Чорного і Азовського морів.

Сучасний стан навколишнього середовища свідчить, що екологічні проблеми обумовлені двома основними факторами: нераціональним марнотратним використанням природних ресурсів, що знижує продуктивність біосфери, і забрудненням, яке загрожує всьому живому, у першу чергу благополуччю людини і її здоров'ю. Така екологічна ситуація в Україні формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості. В економіці України перевага надавалася ресурсомістким та енергоємним технологіям, впровадження та нарощування яких здійснювалося найдешевшим способом — без будівництва відповідних очисних споруд та дотримання елементарних норм і правил природокористування. Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих та підземних вод, повітря і земель, нагромадження у великих кількостях шкідливих, високотоксичних відходів виробництва. Такі процеси тривали десятиріччями і призвели до різкого погіршення стану довкілля [2]. При цьому недостатня увага приділялася розробленню і впровадженню нормативів і стандартів у галузі екологічної безпеки.

Протистояння економіки й екології — одна з вузлових проблем охорони навколишнього природного середовища. До недавнього часу її намагалися вирішувати в основному шляхом застосування адміністративно-правових методів: заборон і обмежень, адміністративних і карних покарань. Це не дало очікуваного ефекту. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (розділ X) [3] згладжує це протиріччя шляхом включення в механізм регулювання екологічних відносин такого принципу економічного стимулювання: охорона навколишнього природного середовища тільки тоді буде надійною, коли стане складовою частиною самого господарського механізму, коли вона буде економічно вигідною господарюючому суб'єкту.

Для досягнення такого результату в сфері охорони навколишнього природного середовища законодавчо передбачається ведення обліку і соціально-економічної оцінки природних ресурсів; планування і фінансування заходів і програм з охорони навколишнього природного середовища; надання суб'єктам господарювання права експлуатації природних об'єктів на підставі ліцензій; установлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів на платній основі тощо.

Сукупність перерахованих заходів входить до поняття економічного механізму охорони навколишнього природного середовища. Засобом же поєднання екологічних інтересів з економічними інтересами суспільного прогресу Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» називає екологічні стандарти і нормативи (ст. ст. 31—33).

Мета екологічної стандартизації і нормування — це встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки (ст. 31). Державні стандарти визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги по запобіганню шкідливому впливу забрудненого навколишнього природного середовища на здоров'я людей, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища і використанням природних ресурсів (ст. 32).

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про стандартизацію» [4] розрізняють, залежно від суб'єкта стандартизації, який приймає чи схвалює стандарти: «національні стандарти, кодекси усталеної практики та класифікатори, прийняті чи схвалені центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації, видані ним каталоги та реєстри загальнодержавного застосування; стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови, прийняті чи схвалені іншими суб'єктами, що займаються стандартизацією» [5]. В Декреті Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» (ст. 4) [6] нормативні документи з питань стандартизації розрізняються за сферою дії і поділяються на: державні

стандарти України; галузеві стандарти; стандарти науково-технічних і інженерних товариств і спілок; технічні умови; стандарти підприємств.

Управління діяльністю щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів забезпечується постійно діючою та поновлюваною системою нормативної документації для контролю за забрудненням атмосферного повітря, водних об'єктів і ґрунтів, а також для нагляду за викидами в природне середовище. Таку систему становлять [7]:

1. Міждержавні стандарти, настановчі документи, рекомендації.
2. Державні стандарти України (ДСТУ).
3. Республіканські стандарти колишньої УРСР, затверджені Держпланом колишньої УРСР чи Міністерством економіки України до 1 серпня 1991 р.
4. Наставовчі документи центрального органу стандартизації (керівні нормативні документи та рекомендації).
5. Державні класифікатори.
6. Галузеві стандарти (ОСТ) і технічні умови (ТУ) колишнього СРСР, затверджені до 1 січня 1992 р., якщо вимоги цих НД не втратили чинності.
7. Галузеві стандарти України (ГСТУ), зареєстровані відповідним органом.
8. Технічні умови, зареєстровані територіальними органами стандартизації.
9. Нормативні документи центральних органів виконавчої влади.

На даний час у галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів діє близько 200 стандартів (у широкому розумінні), в тому числі: понад 70 — гармонізованих міжнародних та регіональних стандартів; близько ста — державних стандартів України та настановчих документів (технічні умови щодо відходів виробництва — ТУ 1693—89); інші — галузеві стандарти, які прямо не стосуються, але містять суттєві положення щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Наприклад, у системі стандартів у будівництві існує ДСТУ БА. 1.1-72-2000 щодо екологічних характеристик будівельних матеріалів.

На базі екологічних стандартів і екологічних нормативів Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» пред'являє до господарюючих суб'єктів наступні екологічні вимоги (ст. ст. 51—56): щодо розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію і експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів; при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, інших токсичних речовин і препаратів; від неконтрольованого і шкідливого біологічного впливу: акустичного, електромагнітного, іонізуючого й іншого шкідливого впливу фізичних факторів і радіоактивного забруднення; від забруднення виробничими, побутовими та іншими відходами; щодо екологічної безпеки транспортних засобів.

Спеціальні екологічні вимоги Закон передбачає також при проведенні наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, устаткування, технологій і систем; щодо військових, оборонних об'єктів і військової діяльності; при розміщенні і розвитку населених пунктів тощо.

У цілому в системі стандартів у сфері охорони довкілля, на нашу думку, можна виділити таку структуру:

1. Загальні засади (термінологія і визначення; порядок розроблення, побудови, викладу, оформлення, узгодження, затвердження, позначення та реєстрації; гармонізація з міжнародними стандартами).

2. Стандарти щодо використання, охорони та відтворення природних ресурсів (водних об'єктів; атмосферного повітря; земельних ресурсів: рослинного і тваринного світу; лісових ресурсів; надр).

3. Окремі питання стандартизації в сфері довкілля (поводження з відходами; управління навколишнім середовищем; екологічного аудиту; засобів контролю за якістю та чистотою: надзвичайні природні ситуації).

При вирішенні проблем природокористування людство прийшло до розуміння, що подальший розвиток технічного прогресу неможливий без оцінювання впливу нових технологій на екологічну ситуацію. Нові умови, що створюються людиною, повинні «замикатися» для забезпечення незмінності тих основних параметрів системи «планета Земля», які впливають на її екологічну стабільність.

Звичайно, що повністю виключити вплив антропогенної діяльності на стан довкілля в сучасних умовах нереально, а тому не варто й ставити питання таким чином. Однак можливо і необхідно систематично вдосконалювати діючі та впроваджувати нові норми й правила забезпечення гармонійного існування людини в природній системі. Одним з перспективних напрямів такого вдосконалення, на нашу думку, повинна стати систематизація і широке впровадження нормативно-правових актів щодо стандартизації в сфері використання, збереження та охорони довкілля.

Тут необхідно нагадати про концепцію регіональної екологічної політики – як єдиного визначального нормативного документу на регіональному рівні, що має забезпечити злагоджену взаємодію різних державних і регіональних структур та суспільних інституцій у формуванні та проведенні регіональної екологічної політики як складової державної екологічної політики, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку окремої території у контексті національної безпеки України.

Регіональна екологічна політика – це особлива сфера управління розвитком суспільства, окремо взятої адміністративної території у складі України, спрямована на гармонізацію життя та здоров'я населення, забезпечення екологічної безпеки, збалансованого використання природних ресурсів.

Об'єктивні можливості досягнення поставленої мети визначає базис екологічної політики. Це — система правових норм, спосіб організації суспільного виробництва, виробничо-технологічний потенціал природокористування і екологічна культура суспільства [8].

Основними напрямками названої політики є допустимі форми використання природоохоронного потенціалу на основі планування, стимулювання та контролю з боку держави і застосування нормативно-правових аспектів, створення та впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності, виховання бережливого ставлення до природи у всіх громадян тощо.

Кожен регіон нашої держави розробляє свої, з урахуванням індивідуальної специфіки господарювання, чинники екологічної небезпеки, напрями екологічної політики.

Реальну загрозу екологічній безпеці створює те, що майже в усіх регіонах України природокористування і природоохоронна діяльність розведені організаційно і концептуально. Одні відомства, підприємства нещадно експлуатують природу, а інші — нечисленні і маловпливові — її захищають. Як правило, установи та відомства дотримуються режиму таємності щодо екологічної обстановки в зоні діяльності підпорядкованих їм підприємств. Відомства прагнуть за будь-яку ціну уникнути відповідальності за помилки, незважаючи на їхній згубний характер [9].

За сучасних умов неефективна екологічна політика або ж її відсутність спричиняють екологічні катастрофи, цілковите порушення екологічної рівноваги, що ставить під загрозу існування всього живого в окремому регіоні або в глобальному масштабі.

Концептуальні положення правових засад регіональної екологічної політики повинні «базуватися на реальній правовій основі, а також визначати стан захищеності (незахищеності) права на екологічну безпеку як пріоритетного і абсолютного юридичного феномена в системі екологічних прав людини, інших фізичних і юридичних осіб, а в передбачених законом і міжнародним договором випадках — прав суспільства і держави» [10].

В розробленні змісту Концепції правових засад регіональної екологічної політики повинні бути положення, які потребують корекції в контексті національної екологічної безпеки з огляду на особливості місцевої, регіональної безпеки, вироблення правового механізму «особливо на юрисдикційному рівні, уточнення окремих ознак екологічної безпеки, що, безперечно, сприятиме практиці реалізації основних юридичних можливостей особи, суспільства і держави (держав) у сфері національної та глобальної екологічної безпеки». Як зауважує В. Андрейцев, обов'язки щодо гарантування екологічної безпеки мають покладатися на фізичних і юридичних осіб, які здійснюють екологічно небезпечні види діяльності або експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки.

Регіональна екологічна політика визначається виходячи з пріоритетності національних і регіональних інтересів, є невід'ємною складовою державної екологічної політики. Вона органічно вплітається в державну політику національної екологічної безпеки і здійснюється шляхом реалізації стратегій, концепцій і програм відповідно до чинних нормативних актів як на державному рівні, так і правових актів місцевих органів влади і самоврядування.

Вивчення правових аспектів названої політики дозволяє корелювати систему правових механізмів, створювати адекватну загрозуючим чинникам економічно виважену, керовану ланку екологічної безпеки, яка забезпечувала б право громадян на реалізацію екологічних прав на здоров'я, безпечне навколишнє середовище.

Так, О. Колбасов стверджує, що екологічна безпека базується на концепції всеохоплюючої системи міжнародної (глобальної) безпеки, в якій перша розглядається як органічна частина і ключовий компонент даної системи [11].

Таким чином, виходячи з викладеного вище, слід дійти висновку, що національна екологічна безпека України є компонентом глобальної, світової безпеки і ніяк, ніколи не може бути проблемою лише нашої держави. А, отже, проблема окремого регіону не може залишатися тільки проблемою конкретної адміністративної території України (приклад тому — катастрофа на Чорнобильській АЕС).

Регіональні (територіальні) програми у сфері забезпечення радіаційної безпеки мають розробити і виконувати місцеві органи державної виконавчої влади із залученням організацій, що використовують джерела іонізуючого випромінювання, а також населення та громадських об'єднань [12].

Регіональні чинники переважно визначають передумови до виникнення реальних загроз і у сфері охорони природного середовища. Забезпечення екологічної політики і підтримання екологічної рівноваги на території країни потребують заходів чіткої регіональної спрямованості державної політики, регулювання природно-господарської збалансованості регіонів.

Розв'язанню проблеми регіональної екологічної політики може сприяти адміністративна реформа. Серед її напрямів — передача частини повноважень на регіональний рівень, у розвиток місцевого самоврядування. Важливою складовою вказаної реформи є державна і регіональна екологічна політика. Саме вона покликана передбачити створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і на місцях, здійснити фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів [13]. У Концепції повинні чітко знайти відображення ознаки удосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування. Це, зокрема, передбачає децентралізацію і деконцентрацію повноважень центральних органів,

розмежування та збалансування з метою уникнення дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Взаємовідносини між центром і територіями щодо розвитку регіональної екологічної політики повинні бути на довгостроковій основі, із законодавчим визначенням засад державної підтримки регіонів. Процес децентралізації влади у сфері відповідальності та повноважень щодо забезпечення екологічної безпеки окремої адміністративної території має супроводжуватися розподілом фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами.

Політика держави щодо адміністративно-територіальних одиниць повинна бути гнучкою і динамічною, зрозумілою і конструктивною, має враховувати місцеві та регіональні особливості, специфіку наявних в регіонах соціально-економічних проблем.

Екологічна політика держави в умовах її незалежності є предметом дослідження різних галузей науки. У еколого-правових дисциплінах дослідження регіональної названої політики нерозривно пов'язане з розробленнями у галузі забезпечення екологічної безпеки держави. Ефективність здійснення заходів, форм і методів забезпечення даної безпеки визначається шляхом прогнозування оцінки стану розвитку екологічних ризиків на регіональному рівні, об'єктивне визнання загроз, встановлення їх сутності та можливих наслідків і є запорукою планування правових, організаційно-управлінських та економічних заходів щодо запобігання або реагування на наслідки негативних проявів.

Більшість з перерахованих завдань взаємопов'язані між собою і мають регіональний характер, що обумовлено комплексністю екологічних проблем. Це свідчить про роль, яку покликані відігравати місцеві органи у їх вирішенні. Досвід показує, що галузям вказані завдання не під силу [14].

Так, Ю. Шемшученко влучно і виважено стверджує, що «важливим засобом реалізації природоохоронної політики держави, забезпечення її дії є право. Але останнє може успішно виконувати покладену на нього роль тільки у тому разі, якщо воно саме буде достатньо удосконаленим. На сьогодні правове регулювання екологічних суспільних відносин відстає від вимог практики» [15].

В подальшому в правовому регулюванні екологічних відносин, як твердить С. Кравченко, повинні більше, ніж тепер, враховуватися досягнення, висновки і пропозиції наукових положень, причетних до розроблення заходів із подолання екологічної проблеми, які синтезуються до соціальної екології [16].

Правове регулювання регіональної екологічної політики потребує створення у відповідності з державною волею, виражених у нормах права, жорстких рамок екологічно правильної, обов'язкової і можливої поведінки суб'єктів екологічних правовідносин як фізичних, так і юридичних осіб, а також соціальних груп.

Хотілось ще декілька слів сказати про контроль у галузі охорони довкілля.

Відомо, що в галузі охорони навколишнього природного середовища застосовуються чотири основні види контролю за додержанням екологічного законодавства: державний, самоврядний, виробничий і громадський. Останнім часом суттєво зростає роль і значення саме громадського контролю у відповідній сфері. Це пов'язане насамперед із загальними процесами демократизації в суспільстві, зростанням ролі громадськості в обговоренні та прийнятті екологічно важливих державних рішень, у першу чергу тих, що стосуються прав громадян, підвищенням загальної уваги до питань гарантування екологічних прав громадян. У цьому контексті громадський контроль в галузі охорони довкілля набуває все більшого значення. Правове регулювання останніх років, що здійснюється як на національному, так і на міжнародному рівні, всіляко сприяє утвердженню базових принципів громадського контролю в галузі охорони довкілля: його прозорості, професіоналізму, зв'язку з іншими видами контролю у відповідній сфері, залученню широких верств населення до громадської контрольної діяльності.

Варто порівняти визначення понять "контроль за навколишнім середовищем" та "громадський природоохоронний контроль", вироблені російськими науковцями. Так, контроль за навколишнім середовищем визначають як систему заходів, які забезпечують постійний нагляд за дотриманням та зміною особливо важливих для людини компонентів і показників якості середовища, виявлення джерел та факторів змін, що відбуваються. Цей контроль здійснюють природоохоронні органи усіх рівнів [17]. Громадський природоохоронний контроль визначають як форму участі громадськості в системі цього контролю. Із порівняння даних визначень можна зробити висновок, що доцільно вважати громадський екологічний контроль складовою загального поняття контролю за навколишнім середовищем.

Російський вчений М. Васильєва приділяє увагу проблемам захисту суспільного інтересу в екологічному праві. На її думку, екологічне право має своїм матеріальним джерелом сукупний суспільний інтерес у збереженні та відтворенні об'єктів навколишнього середовища [18]. Вчена вважає, що визнання за громадянами їх права вимагати усунення екологічних порушень з точки зору захисту їх власного права на сприятливе навколишнє середовище, з одного боку, створило б додаткові стимули для дотримання законів представниками влади, з іншого — розкрило б повноваження носіїв права на сприятливе навколишнє середовище. Варто погодитись з тим, що дане право повинно розглядатися як повноцінна юридична сила для вступу громадян у процес з приводу будь-яких екологічних правопорушень. У такому ракурсі "суспільний інтерес" в екологічному праві виступає вже не чимось абстрактним і неперсоніфікованим, а конкретним об'єктом, що потребує захисту з боку законодавця.

Розгляд базових понять екологічного права з точки зору правничої лінгвістики призведе до того, що одним з об'єктів дослідження неодмінно стануть екологічні права громадян. За класифікацією, яку пропонує російський дослідник М. Бринчук, у структурі екологічних прав можна виділити такі групи: права, спрямовані на задоволення потреб людини за рахунок природних ресурсів; права, спрямовані на охорону здоров'я від несприятливого впливу навколишнього середовища; права, що є засобом забезпечення дотримання та охорони прав на сприятливе навколишнє середовище та охорону здоров'я від несприятливого впливу названого середовища; право власності на природні ресурси; екологічні права майбутніх поколінь [19].

Висновки. Отже, кожна свідома людина повинна обов'язково мати загальне уявлення про особливості сучасного екологічного стану, а також про основні напрямки державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Екологізація економіки та свідомості суспільства не є абсолютно новою проблемою. Практичне відображення екологічності тісно пов'язано в першу чергу з державним управлінням (і регулюванням) процесів природокористування. Нове в даній проблемі є еквівалентність обміну між державою, природою та людиною, яка базується на законодавчих, організаційно-технічних рішеннях. Ця проблема на сучасному етапі є дуже гострою. Вона була сформована протягом двох століть і нині набула свого критичного значення. Тому існує об'єктивна необхідність втручання держави в природно-екологічну сферу з метою досягнення збалансованого стану, держава також повинна закласти основи глобального еколого-економічного партнерства між суб'єктами підприємництва, між іноземними партнерами, на рівні планетарного співробітництва заради виживання і подальшого розвитку України, а також всієї цивілізації.

Використані джерела:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
2. Про стандартизацію : Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 31. - Ст. 145.
3. Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.
4. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 31. - Ст. 145.
5. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 27. - Ст. 289.
6. Державні стандарти України. Каталог нормативних документів. - К.: Держстандарт України, 2002. - 164 с.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні //Режим доступу: http://mail.menr.gov.ua/pabl/nd2000_5.pdf.
8. Хилько М. Екологічна політика / М. Хилько. - К., 1999. - С. 337.

9. Кисельов М.М., Канак Ф.М. Національне буття серед екологічних реалій / М. М. Кисельов, Ф. М. Канак. - К., 2000. - С. 184.
10. Андрейцев В.І. Проблеми конституціоналізації об'єктного складу права екологічної безпеки / В. І. Андрейцев // Вісник КНУ ім.Тараса Шевченка. Юридичні науки. - Вип. 40. - 2000. - С. 10.
11. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О. С. Колбасов // Сов. гос. и право. - 1988. - № 12. - С. 4.
12. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г. І. Балюк. - К., 1997. - С. 38.
13. Яковенко О. Управління регіоном: збалансування повноважень та відповідальності органів влади / О. Яковенко // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 195. - С. 4.
14. Шемшученко Ю.С. Местные советы и охрана окружающей среды / Ю. С. Шемшученко. - М., 1987. - С. 9, 32.
15. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. - К., 1989. - С. 5.
16. Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды / С. Н. Кравченко. - Львов, 1988. - С. 19.
17. Вишнякова С., Вишняков Г., Алешукин В., Бочарова Н. Экология и охрана окружающей среды: Толковый терминологический словарь / С. Вишнякова, Г. Вишняков, В. Алешукин, Н. Бочарова - М., 1998. - С. 202
18. Васильева М. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М. Васильева // Государство и право. - 1999. - №8. - С. 49-62.
19. Бринчук М. Теоретические основы экологических прав человека / М. Бринчук // Государство и право. - 2004. - № 5. - С.5-15.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Копан О.В.

УДК 343

Нерсесян А.С.,

к.ю.н., науковий співробітник

відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького

НАН України

КОРПОРАТИВНА ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ ЯК ПРЕДМЕТ СЛУЖБОВИХ ЗЛОЧИНІВ В СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Анотація. Автор розглядає кримінально-правові аспекти захисту конфіденційної інформації підприємницьких товариств та інших суб'єктів підприємницької діяльності. Розглядаються аспекти відповідальності за дії, що складають промислове шпигунство.

Аннотация. Автор рассматривает уголовно-правовые аспекты защиты конфиденциальной информации предпринимательских обществ и других субъектов предпринимательской деятельности. Рассматриваются аспекты ответственности за действия, составляющие промышленный шпионаж.

Annotation. The author examines the criminal aspects of protection of confidential information, business associations and other business entities. Author analyzed aspects of liability for acts that constitute industrial espionage.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що в Україні досі не складено чіткої концепції корпоративної безпеки, що сприяє поширенню фактів «чорного» рейдерства та інших форм корпоративної злочинності, особливе місце в структурі якої займають злочинні діяння проти комерційної та банківської таємниці (ст.ст. 231, 232 КК), та проти нерозголошеної інформації про емітента або цінні папери (інсайдерської інформації), що передбачено ст. 232-1, 232-2 КК. Найбільш поширеними формами службової злочинності в сфері обігу корпоративної інформації з обмеженим доступом є промислове шпигунство (ст.ст. 231, 232-1), розголошення (ст. 232) або приховування (ст. 232-2) такої інформації.

Промислове шпигунство (збирання інформації з обмеженим доступом, що становить комерційну цінність) та розголошення такої інформації становить загрозу не тільки для самих підприємницьких товариства, але й для конкурентної політики держави – адже воно ставить одних суб'єктів господарювання у невиправдано вигідне становище порівняно з іншими. Тому *метою* цієї статті є дослідження кримінально-правових аспектів захисту конфіденційної інформації підприємницьких товариств та інших суб'єктів підприємницької діяльності.

Викладення основного матеріалу. Розголошення корпоративної інформації з обмеженим доступом або її приховування від інвестора можливе лише у випадку, коли на службову особу було покладено обов'язки по її збереженню, чи навпаки, доведення до відома інвестора.

Проте виникає закономірне питання, що ж саме відноситься до інформації з обмеженим доступом, що становить комерційну цінність. Власне, комерційну цінність можуть становити крім комерційної і банківської таємниці та інсайдерської інформації, також адвокатська, нотаріальна, інші види таємниць.

Спільною ознакою цих правових явищ є те, що всі вони є різновидами інформації. Інформацією, відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію» є: а) документовані або б) публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Загалом ці два способи «соціалізації» відомостей можна охарактеризувати, як переважно внутрішній (коли інформація розповсюджується серед обмеженого кола осіб за допомогою спеціалізованих документів) та переважно зовнішній (коли інформація оприлюднюється невизначеному колу осіб). Ці способи не є єдиними – існує багато перехідних форм – від цілком таємної інформації до загальнодоступної. Відповідно, ст. 28 Закону «Про інформацію» [1] поділяє інформацію за режимом доступу до неї на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Остання в свою чергу поділяється за

своєю суттю на конфіденційну і таємну. Співвідношення цих видів інформації закладається в ст. 30 Закону.

Конфіденційна інформація, за визначенням ч. 2 ст. 30, є відомостями, що знаходяться у володінні, користуванні та розпорядженні окремих фізичних та юридичних осіб і поширюється за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. П. 5 Закону визначає, що громадяни і юридичні особи, що є власниками такої інформації, самостійно визначають режим доступу до неї та встановлюють для неї систему (способи) захисту, а п. 6 – передбачає винятки з цього правила (це, зокрема, ті відомості комерційного, банківського та іншого характеру, приховування яких може нанести шкоду суспільству).

Таємну інформацію, відповідно до ч. 7 ст. 30 цього Закону, утворюють державна та інші передбачені законом таємниці. Враховуючи наявність комерційної та банківської таємниці терміна «таємниця», слід, на перший погляд, віднести їх до категорії таємної інформації. Такої думки притримується, зокрема, В. Іваненко [2]. В той же час В.В. Скибицький вважає, що комерційна таємниця належить до конфіденційної інформації [3]. М.В. Рудик одним з різновидів комп'ютерної інформації закритого типу (поряд з таємницею приватного життя і державною таємницею) визначає комерційну і банківську таємницю [4]. До конфіденційної інформації комерційну таємницю відносить і Г.О. Шлома. Вона також виділяє такий особливий вид інформації, як службова таємниця, яку характеризує, як доступ до яких обмежений колом виконавців зі специфічними службовими обов'язками, яким заборонено розголошувати ці відомості. Така інформація, на відміну не пов'язана з комерційною цінністю, хоча й має комерційний характер [5]. Л.Д. Топалова вважає, що до комерційно цінної інформації, яка створюється у науково-дослідних інститутах та учбових закладах і не має ефективного правового захисту, доцільно було б застосовувати аналогію режиму комерційної таємниці [6]. Саме такою аналогією мала б, на нашу думку, стати службова таємниця. Як спеціальний вид таємниці, службова таємниця, передбачена в нормах права РФ, в тому числі в нормах ст. 183 КК РФ. Проте її відсутність в нормах українського законодавства дозволяє зробити припущення, що подібні відомості не є об'єктом правової охорони за ст.ст. 231, 232 КК.

Кожен з цих видів інформації виникає за наявності певної правової підстави. Так, відповідно до ст. 44 Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок» [7] інсайдерською інформацією є будь-яка не оприлюднена інформація про емітента або цінні папери. Визначення конкретних видів цієї інформації міститься у Рішенні Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про визначення інформації, що належить до інсайдерської» № 1344 від 21.11.2006 р. [8], зокрема, п. 1 цього акту. Така інформація є інсайдерською лише до моменту її офіційного оприлюднення шляхом, передбаченим законодавством, пункт, адже до інсайдерської інформації належать і ті відомості, що мають бути відкритими. Так, п.п. 1.3. Рішення встановлює, що до інсайдерської

інформації належить, зокрема, рішення вищого органу емітента про припинення або банкрутство емітента або рішення вищого органу емітента про зменшення статутного капіталу. Згодом, після офіційного оприлюднення інформації про припинення або банкрутство або після державної реєстрації змін до статуту, пов'язаних зі зменшенням статутного капіталу, ця інформація стає відкритою і відповідальність за її розголошення не може бути накладена.

Банківська таємниця, відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону «Про банки і банківську діяльність» [9] є інформацією щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту. Конкретний перелік відомостей, що становлять банківську таємницю, відповідно до ч. 2 цієї статті складає: 1) відомості про банківські рахунки клієнтів, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України; 2) операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди; 3) фінансово-економічний стан клієнтів; 4) системи охорони банку та клієнтів; 5) інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи – клієнта, її керівників, напрями діяльності; 6) відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація; 7) інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню; 8) коди, що використовуються банками для захисту інформації. Отже, банківська таємниця може включати в себе відомості, що одночасно складають комерційну таємницю суб'єкта господарювання. Проте, як зазначає Л.Д. Топалова, таку банківську таємницю можуть складати як комерційна таємниця, так і особиста таємниця клієнта або таємниця його особистого життя [10].

Таким чином, конкретний перелік відомостей, що становлять банківську таємницю і інсайдерську інформацію, визначається державою за допомогою вищевказаних нормативно-правових актів. Дещо інша ситуація з відомостями, що становлять комерційну таємницю. Відповідно до ст. 505 ЦК України [11], комерційною таємницею є інформація, яка: 1) є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають з видом інформації, до якого вона належить; 2) у зв'язку з вищенаведеним має комерційну цінність та 3) була предметом адекватних існуючим обставинам заходів по збереженню її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Особами, які законно контролюють таку інформацію, виходячи з аналізу норм цивільно може бути як сам власник (відповідно до ст. 36 ГК України це має бути суб'єкт господарювання [12]), так особи, яким цю інформацію було надано відповідно до трудового договору (наймані працівники суб'єкта господарювання), цивільно-правової угоди (контрагенти суб'єкта

господарювання) або в примусовому порядку, передбаченому законодавством (працівники судових та правоохоронних органів). На всіх них розповсюджуються обов'язки щодо вжиття заходів по збереженню секретності цієї інформації.

І ЦК, і ГК України визначають, що комерційну таємницю можуть складати відомості технічного, комерційного, виробничого та іншого характеру. Законодавство не визначає конкретного переліку таких відомостей – натомість воно визначає лише перелік відомостей, що не можуть бути комерційною таємницею. Так, згідно Постанови Кабінету міністрів України «Про перелік відомостей, які не становлять комерційної таємниці» № 611 від 9 серпня 1993 р. [13], до комерційної таємниці не можуть бути віднесені: установчі документи; документи, що дозволяють займатися підприємницькою чи господарською діяльністю та її окремими видами; інформація за всіма встановленими формами державної звітності; дані, необхідні для перевірки обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів; відомості про чисельність і склад працюючих, їхню заробітну плату в цілому та за професіями й посадами, а також про наявність вільних робочих місць; документи про сплату податків і обов'язкових платежів; інформація щодо забруднення навколишнього природного середовища, недотримання безпечних умов праці, реалізацію продукції, що завдає шкоди здоров'ю, а також інші порушення законодавства України та розмір заподіяних при цьому збитків; документи про платоспроможність, відомості про участь службових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, спілках, об'єднаннях та інших організаціях які займаються підприємницькою діяльністю; відомості, що відповідно до законодавства підлягають оприлюдненню. Всі інші відомості можуть бути визнані комерційною таємницею підприємства. Проблемою, з точки зору О.О. Підпригори, є те, що у нерозкритій інформації (комерційній таємниці) нема що захищати – офіційної реєстрації такої інформації не існує, охоронних документів на неї ніхто не видає, сутність її має суворо конфіденційний характер. Тому захист такої інформації має бути справою її власника. Умовами такого захисту є: 1) відсутність доступу до даної інформації третіх осіб на законній основі; 2) вжиття власником такої інформації заходів по її збереженню. Саме в залежності від вжиття подібних заходів і визначається строк правової охорони нерозкритої інформації [14].

Г.О. Сляднева визначає, що право суб'єкта господарювання на комерційну таємницю включає в себе три елементи, одним з яких є можливість суб'єкта господарювання визначати склад інформації, що становить комерційну таємницю, вживати заходів для охорони її секретності, розпоряджатися нею тощо [15]. На відміну від банківської таємниці та інсайдерської інформації, перелік відомостей, що становлять комерційну таємницю, самостійно визначається суб'єктом господарювання.

Правовою підставою для виникнення відносин щодо охорони прав інтелектуальної власності на комерційну таємницю є, виходячи з аналізу ст. 36, рішення суб'єкта господарювання. Щодо змісту такого рішення, то, окрім переліку відомостей, що відносяться до комерційної таємниці даного підприємства, воно має включати також конкретні методи захисту такої інформації. В.М. Попович поділяє ці методи на такі види: правовий (шляхом закріплення в нормативних і установчих документах прав і обов'язків суб'єктів щодо захисту інформації з обмеженим доступом), а також організаційний і технічний [16].

Дуже важливим є суб'єкт прав (власник) такої інформації та його повноваження щодо її законного розкриття – адже фактично вирішується питання щодо потерпілого у відповідних злочинах. Специфіка таких злочинів полягає в тому, що особою, якій нанесено шкоду, найчастіше буває юридична особа, яка в кримінальному процесі виступає не в якості потерпілого, а лише в якості цивільного позивача. Проте важливим для правоохоронної діяльності в цьому випадку залишається питання хто є власником таких видів інформації, як комерційна та банківська таємниця та інсайдерська інформація.

Суб'єктом прав інтелектуальної власності на комерційну таємницю є, відповідно до норм ст.ст. 36, 162 ГК України, є суб'єкт господарювання (юридична особа або фізична особа-підприємець). Фактично і цивільне і господарське законодавство не обмежує керівників підприємств у виборі форм і методів охорони комерційної таємниці, а також порядку доступу до неї. Такі обмеження можуть стосуватися лише в якості заборони відверто протизаконних дій. Так, працівник підприємства, що отримав доступ до комерційної таємниці, має надати письмову згоду на це і взяти зобов'язання не розголошувати інформацію, що складає комерційну таємницю.

Деяко відмінним є статус суб'єктів банківської таємниці. Суб'єктом банківської таємниці є відповідна банківська установа. На відміну від власника комерційної таємниці, банк не може свавільно встановлювати режим охорони відомостей, що становлять банківську таємницю. Всі відповідні методи збереження банківської таємниці викладені в ч. 1 ст. 61 Закону «Про банки і банківську діяльність». Частина 2 цієї статті встановлює обов'язок банківської установи (на відміну від права власника комерційної таємниці) при вступі на посаду її службовців брати з них підписане зобов'язання щодо збереження банківської таємниці (тобто керівники та службовці банків не мають права її розголошувати або використовувати з вигодою для себе). Одночасно, порядок і підстави розкриття відомостей, що становлять банківську таємницю, чітко визначений в ч. 1 ст. 62 Закону «Про банки і банківську діяльність», причому після розкриття ці відомості не втрачають статусу таємниці – просто до кола суб'єктів, що мають зобов'язання по її збереженню додаються ще особи, яким ця таємниця була розкрита (працівники правоохоронних органів, Національного банку України, банків-

контрагентів). В той же час банк не може самовільно позбавити відповідні відомості статусу банківської таємниці. Отже, на відміну від власників комерційної таємниці, суб'єкти банківської таємниці не мають права самовільно розпоряджатися та передавати цю інформацію.

Власником інсайдерської інформації є емітент. Отже, всі права на користування та розпорядження інсайдерською інформацією належать саме емітентові. Він же, згідно ч. 4 Закону «Про цінні папери і фондовий ринок», зобов'язаний вести облік осіб, яким надано доступ до інсайдерської інформації. Такими вторинними суб'єктами-носіями є інсайдери, якими, згідно ч. 3 ст. 44 цього Закону можуть бути: 1) власниками голосуючих акцій емітента або часток (паїв) у статутному капіталі емітента; 2) посадовими особами емітента; 3) особами, які мають доступ до інсайдерської інформації у зв'язку з виконанням трудових (службових) обов'язків або договірних зобов'язань незалежно від відносин з емітентом.

Таким чином, проаналізувавши три різновиди комерційної інформації закритого типу, можна зробити висновок: комерційна таємниця, як її визначає чинне цивільне і господарське законодавство, є правовим явищем, абсолютно відмінним від банківської таємниці та інсайдерської інформації. Якщо в комерційній таємниці домінує приватно-правовий метод регулювання (власник прав на комерційну таємницю самостійно визначає перелік відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок ознайомлення з ними), то для банківської таємниці та інсайдерської інформації більш характерним є публічно-правовий метод (коли основні способи захисту, порядок доступу до інформації та інші важливі питання визначаються державою за допомогою законів та підзаконних нормативних актів).

Висновки. Підсумовуючи все вищенаведене, слід вказати на те, що в цілому стан кримінально-правової охорони прав інтелектуальної власності на комерційну таємницю є досить незадовільним. Для поліпшення такої охорони доцільно, на нашу думку, було б об'єднати дії, передбачені ст.ст. 231, 232 КК України, в одну статтю. З об'єктів охорони за даною статтею доцільно було виключити банківську таємницю, адже вона, як ми це довели вище, утворює самостійне правове явище і не належить до об'єктів прав інтелектуальної власності. Для охорони банківської таємниці доцільно було б ввести окрему статтю в Розділі VII Особливої частини КК України.

Доцільно також було б ввести кримінальну відповідальність службової особи, відповідальної за збереження комерційної таємниці, за халатне ставлення до своїх обов'язків. Це могло б стати привілейованим складом злочину, передбаченого ст. 231 КК, адже в даній ситуації йдеться про необережне діяння. Проте, за умови халатного ставлення відповідальної службової особи до виконання своїх обов'язків по охороні комерційної таємниці створюється загроза її подальшого використання. Порядок визначення того, який сам працівник має вважатися

відповідальним за збереження комерційної таємниці, має закладатися під час розробки і прийняття єдиного закону щодо охорони прав на комерційні таємниці.

Введення запропонованих вище змін до КК України, на нашу думку, посилить охорону комерційної таємниці українських підприємств і, відповідно, сприятиме їх виробничому, організаційному, технологічному, кадровому розвитку, сприятиме конкурентоспроможності українських виробників як на вітчизняному, так і на зарубіжному ринках. В той же час важливим способом забезпечення охорони комерційної таємниці (як і інших об'єктів права інтелектуальної власності) є розвиток правової культури громадян, зокрема, формування в них поваги до чужої праці, власності та творчості.

Використані джерела:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.
2. Іващенко. В. Основні методики розслідування незаконного збирання та розголошення комерційної таємниці. / В. Іващенко// Юридичний журнал. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2359>.
3. Боротьба зі злочинністю у сфері підприємницької діяльності (кримінально-правові, кримінологічні, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми) [Борисов В.І., Кальман О.Г., Лопушанський Ф.А., Скибицький В.В. та ін.]; Відп. ред.: Лопушанський Ф.А., Борисов В.І. – К.: Право, 2001. – С. 88-89.
4. Рудик М.В. Незаконний збут, розповсюдження комп'ютерної інформації з обмеженим доступом: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право"/ М.В. Рудик – Одеса, 2007 – С. 4.
5. Шлома Г.О. Охорона комерційної і службової таємниці як елемент системи економічної безпеки підприємства / Г.О. Шлома // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тонізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 30 вересня 2005 р. – Л.: ЛДУВС, 2006. – С. 100-103.
6. Топалова Л.Д. Правовий режим комерційної таємниці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 "Господарське право, господарсько-процесуальне право"/ Л.Д. Топалова. – Донецьк., 2006. – с. 5-6.
7. Топалова Л.Д. Господарсько-правові аспекти співвідношення комерційної і банківської таємниці у національному законодавстві / Л. Д. Топалова // Підприємництво, господарство і право – 2003. - № 4. – С. 16-21.
8. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 31. - Ст. 268.
9. Про визначення інформації, що належить до інсайдерської : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 1344 від 21.11.2006 р. // Режим доступу : <http://kv.ssmsc.gov.ua/Default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>
10. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 5-6. - Ст. 30.
11. Топалова Л.Д. Господарсько-правові аспекти співвідношення комерційної і банківської таємниці у національному законодавстві / Л. Д. Топалова // Підприємництво, господарство і право – 2003. - № 4. – С. 16-21.
12. Цивільний кодекс України // Режим доступу: <http://www.civilniy.org.ua/>
13. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18. - № 19-20, № 21-22. - Ст.144.

14. Про перелік відомостей, які не становлять комерційної таємниці : Постанова Кабінету міністрів України № 611 від 9 серпня 1993 р. // Режим доступу: <http://trackls.narod.ru/stat/stat8.html>
15. Підпригора О.О. Законодавство України про інтелектуальну власність / О. О. Підпригора : Монографія. – Х.: Фірма "Консум", 1997 – С. 162-166.
16. Сляднева Г.О. Право суб'єкта господарювання на комерційну таємницю та його захист: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.04 "Господарське право, господарсько-процесуальне право" / Г. О. Сляднева . – Донецьк, 2005 – С. 4.
17. Шакун В.І. Правові основи підприємницької діяльності / [Шакун В.І., Мельник П.В., Попович В.М. та ін] – К.: Правові джерела, 1997 – С. 626-631.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Копан О.В.

УДК 343.9

Скригонюк М.І.,

к.ю.н., доцент

Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПЛЕБСОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ КРИМІНАЛІСТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. У роботі в аспекті плебсологічного аналізу як нового методу дослідження у праві зроблена спроба висвітлити істинний стан криміналістики як правової науки в Україні.

Аннотация. В работе в аспекте плебсологического анализа как нового метода исследования в праве сделана попытка познать современное истинное состояние криминалистики как правовой науки в Украине.

Annotation. In the study, an attempt has been made to elucidate a true up-to-date situation in criminalistics as the science of law in Ukraine from the aspect of plebsology analysis having been used as a new method of scientific research in the law.

Проблематика теми. Тематика плебсологічного аналізу нинішнього стану інституту криміналістики як правової науки (з її практичним застосуванням) і навчальної дисципліни в Україні, а рівноцінно й на теренах держав колишнього Союзу РСР, і не тільки, питання доволі актуальне, тим більше у світлі захисту прав та свобод людини. Окрім того, актуальність дослідження модерного стану криміналістики в Україні, під кутом зору плебсологічного аналізу, має також особливу значущість в аспектах: демократизації суспільства; боротьби зі злочинністю, і звичайно ж побудови у республіці істинної, а не декларованої правової держави. Є важливим одночасно зауважити, що об'єктивне (всебічне, повне, глибоке і правдиве) науково-правове пізнання сучасного стану криміналістики в Україні можливе лише за умови, якщо відповідний об'єкт дослідження як системно утворений цілий, а не уявний компонент буде підданий ретельному плебсологічному аналізу. Щоправда йдеться не про відомий

науковий розклад криміналістики у повновекторному дефініційному варіанті на складові елементи структури (цілого на частини), а стосовно тієї її оцінки – стану даного інституту й перспектив його розвитку, що відповідає реальній дійсності. Рівночасно зазначимо, що питання плебсологічного аналізу будь-якого об'єкту дослідження – це новий метод пізнання у правовій науці, який ґрунтується на дотриманні принципів: природної закономірності; історичної справедливості; повноцінної об'єктивності; розумного гуманізму; логічної обґрунтованості; структурного функціоналізму та ін. і має своєю метою сприяти встановленню тієї сутності предмету, що існує незалежно від людської свідомості.

Тому *метою* даної статті є плебсологічний аналіз сучасного стану криміналістики в Україні.

Викладення основного матеріалу. Буде доречним зауважити також, що плебсологія (лат. *plebs* — народ, юрба, гр. *logos* — вчення) – сьогодні це інтегральна система філософсько-правових поглядів у формі окремого напрямку філософії права і нова міжгалузева суспільно-правова наука. Об'єктом вивчення плебсології є масова участь мудрого простонароду та інших соціальних і національних груп, як і всього українського народу та усіх народів світу, в право-державотворчих та других позитивних і негативних природно-соціальних процесах, у тому числі глобалізмі і антиглобалізмі, фінансово-економічних, політичних системах і кризах, так само й світових, різного виду виборах, плебісцитах, рівночасно про захист: природи; прав та свобод людини і громадянина; гендерної рівності; сім'ї; національних та соціальних груп; рідної національної, а також справедливої інтернаціональної державності; мов, культур та ін., з метою боротьби за мир та побудови, з дотриманням принципу національної державності, світового класичного громадянського суспільства. У сумарному варіанті доцільно констатувати, що об'єктом вивчення плебсології як міжгалузевої правової науки є інтегральні природно-правові та соціально-правові протиріччя суспільного життя, що виникають між державою (органами її влади) і людиною, а отже, основною масою населення.

Втім, уся архізначущість зазначеної тематики пізнання в узагальненому варіанті аргументується наступним чином. У кінці ХХ ст, за одним із законів плебсології, Союз РСР розпався як тоталітарна держава. Однак саме в політичну добу названого тоталітарного режиму відбувся активний розквіт як теорії, так і практики криміналістики. У результаті криміналістика трансформувалася в повноцінну правову науку, яка мала (і продовжує мати й сьогодні) безпосередній зв'язок з широкогалузевою правоохоронною та судовою діяльністю. Згодом, реальні і формальні правонаступники Союзу РСР – країни, що лише на декларативних правах республік входили до означеного (економічної і політичної самостійності не мали) від імені своїх народів (громадян усіх національностей) у встановленому міжнародною практикою звичаєвому право-

державотворчому порядку проголосили про свою незалежність і в основному визначили європейський курс соціального розвитку.

З зазначеного логічно випливає, що Український народ успадкував теоретико-практичні криміналістичні знання як надбання окремої наукової галузі. З цього приводу можливо наводити найрізноманітніші аргументи. Але звичайно ж одним з головних у відповідному контексті є начеб-то той умовивід, що криміналістичні знання потрібні лише державі-імперії і тільки. Такої думки притримується дехто з українських політиків і нині. Втім, заперечуючи означеному наголосимо, що: по-перше, колишнє як досконале, інколи навіть й зруйноване, завжди має авторитет у порівнянні з модерним; по-друге, останнім часом під прапорами гуманності, прогресу, демократії та євроінтеграції, а також, під доктриною того ж модерного, активно триває процес глобалізації земного світу, в тенетах якого, до-речі, зухвало порушуються віковічні права та свободи людини. Природно, що в даному разі слід розуміти скоєння найрізноманітніших злочинів, у тому числі, проти: основ національної безпеки; життя та здоров'я особи; волі, честі та гідності; статевої свободі та статевої недоторканості; власності; довкілля та ін. Є важливою також і та обставина, що з проголошенням незалежності України, а фактично за 20 років існування української державності щорічна кількість скоєних злочинів невпинно зростає. Крім того, в Україні як і світовій «злочинній практиці» виникли нові види злочинності, наприклад кібер(комп'ютерна) злочинність. Так, за оцінками Інтерполу, оголошеними на VI засіданні Робочої групи зі співробітництва правоохоронних органів держав Центральної та Східної Європи (Мюнстер, 28-30 серпня 2000 р.) з питань боротьби з комп'ютерною злочинністю, прибутки комп'ютерних злочинців у світі посідають третє місце після доходів наркоділків та нелегальних постачальників зброї [3].

Ми вважаємо, що криміналістика – це правова наука (а не галузь права) про характеристики злочинів, що сприяють їх розкриттю і розслідуванню: про сліди злочинів - закономірності їх виникнення, фіксації, збирання (вилучення), дослідження і використання та реєстрації, відповідну техніку, а також криміналістичну тактику й методику, що реалізується з урахуванням наукових рекомендацій та чинного кримінально-процесуального законодавства, спеціальних знань інших наук, слідчої практики. Отже, як вбачається з даного визначення криміналістика вбирає у себе усю сукупність її систематизованих елементів. А оскільки криміналістика поки що, на жаль не є, галуззю права, а лише правовою наукою, то її структура традиційно являє собою цілісну систему знань з загальнотеоретичних питань; криміналістичної техніки; криміналістичної тактики; методики розслідування окремих видів і груп злочинів.

Необхідно зазначити, що процеси глобалізації, міграції, євроінтеграції, розвитку нових технологій своєрідно впливають на поступове переформатування структури криміналістики в Україні. Наприклад, у даний час у криміналістичній як науково-правовій сфері явно

набувають розвитку такі нові напрями як біометрія, криміналістичне вибухознавство, криміналістична фізіогноміка проводить А.В. Кишков – працівник навчально-криміналістичної лабораторії юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (КНУ) та ін. Окрім того, у якості самостійного, абсолютно нового розділу криміналістики учені Росії, а в окремому випадку і в Україні формують таку її нову галузь як «організація розкриття і розслідування злочинів».

Саме завдяки практичним потребам нотаріального процесу на кафедрі «Правосуддя» юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка запроваджується читання нового спецкурсу «Криміналістичне забезпечення нотаріальної діяльності». З аналогічних причин знаходить також пояснення питання розроблення в Україні навчальних програм щодо криміналістичного забезпечення адвокатської діяльності, та криміналістичного забезпечення діяльності державної виконавчої служби та ін. Заслужують на особливу увагу також пропозиції професора І.І. Котюка щодо впровадження в Україні новітньої криміналістичної концепції, відповідно до якої криміналістика як правова наука – це всього лише компонент зі сфери теорії судового пізнання. Тепер щодо застосування криміналістичних знань у щоденній практиці буття кожної людини. Україна приєдналася до впровадження так званих біометричних паспортів, йдеться про перелік біометричних даних, які будуть міститися на чіпі електронних закордонних документах.

Таким чином, криміналістичні знання дозволяють не тільки своєрідно забезпечити виконання завдань кримінального судочинства, але й суттєво сприяють встановленню правової значимості будь-якої події, причім незалежно від її орієнтирів на певну галузь права. З плебсологічного погляду, на сучасному етапі розвитку Української держави суттєво збільшилися соціальні потреби на залучення криміналістичних знань до процесу боротьби зі суспільним злом. Це стосується як сфери науки, так і практичної життєдіяльності, соціуму, зокрема, у всіх видах судочинства, а також у діяльності щодо гарантування особистої безпеки та ін. Є достатньо зрозумілим, що криміналістика виконує і певні спеціальні завдання: 1) вивчення закономірностей слідоутворення, збору та використання доказової інформації; 2) вивчення практики розкриття й розслідування злочинів, зокрема: досвід і новації інших держав; 3) вироблення теоретичних основ діяльності щодо виявлення, збирання, дослідження й використання доказової інформації; 4) напрацювання практичних рекомендацій технічного і методичного характеру; 5) розроблення заходів і засобів попередження злочинів [1, с. 14].

Безумовно, що тематиці криміналістики в Україні приділяється належна науково-практична увага. Так, останніми роками у світ вийшли нові підручники з криміналістики за авторством П.Д. Біленчука (2001), М.І. Скригонюка (2005), М.В. Салтевського (2008), В.Ю. Шепітька (2008), І.І. Когутича (2008), Т.В. Варфоломєєвої, В.Г. Гончаренка, В.І. Боярова (2011) та ін. Майже щорічно в Україні з криміналістичної тематики

проводяться Всеукраїнські та міжнародні науково-практичні конференції. Не рідко криміналістична тематика інтерпретується у поєднанні з питаннями кримінального права і процесу. Зокрема, 8 жовтня 2010 р. на базі Одеського національного університету за участю інших навчальних закладів було проведено Другу міжнародну науково-практичну конференцію «Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики». А 25-26 листопада 2010 р. у м. Харкові на базі Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, спільно з Інститутом вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України було проведено Міжнародну науково-практичну конференцію «Криміналістика XXI століття».

Можливо побіжно резюмувати, що у плебсологічному світосприйнятті сучасний стан криміналістики, у контексті захисту прав та свобод людини в Україні, майже на 90 відсотків є незаконним соціальним явищем, а особливо під кутом зору практичної діяльності. Це стосується майже кожної галузі (розділу) криміналістики: 1) криміналістичної техніки (відібрання відбитків пальців рук, зокрема, з застосуванням дактилоскопічної фарби (у тому числі. з пальців рук невідомого трупа)); 2) криміналістичної тактики (застосування тактичних прийомів і тактичних операцій та ін.); 3) організації розкриття і розслідування злочинів (висунення слідчих версій, системи криміналістичної реєстрації та ін.); 4) методики розслідування окремих видів і груп злочинів (названа також не передбачена у чинному КПК України). І це тому, що правове врегулювання сфери криміналістичних відносин на законодавчому рівні вирішене тільки частково. Зокрема, кримінально-процесуальним законодавством в межах процесу розслідування злочинів передбачене лише фотографування (ст. ст. 85, 191, 194, 195 КПК України), звукозапис (ст. 85-1 КПК України), кіно- і відеозапис (ст. 85-2 КПК України). Окрім того, на законодавчому рівні врегульовані також питання судово-експертної діяльності (Закон України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р. № 4038-XII).

Суттєвим недоліком криміналістики є той факт, що її теоретичні принципи, правила і рекомендації, а також вчення, в основному базуються не на слідчій чи судовій практиці, а на запозиченні різнопланових теоретичних догм. Це стосується, наприклад, методики розслідування злочинів.

Криміналістика в Україні, завдяки колу її провідних фахівців-теоретиків, характеризується явними ознаками консерватизму. Це, зокрема, можливо підтвердити фактами негативного сприйняття окремими авторитетними науковцями зі сфери криміналістики нових навчальних посібників та підручників з відповідного напрямку знань. Йдеться про рекомендований Міністерством освіти і науки України підручника «Криміналістика» за авторством М.І. Скригонюка. Щоправда у підручнику все ж таки запропоновані окремі новації (терміни і поняття): алібі процесуальне; втинок (обріз); допит віч-на-віч (очна ставка); звичаєва

криміналістична тактика; зруд (з – злочинне, р – руйнування, де – деструкція) матеріальних предметів (злом); індивідуальна каліграфія; кілер- овпсій; неусвідомлюваний побутовий гіпнотичний вплив; криміналістична копія (гіпсові та інші зліпки); мавикзія; псевдонім процесуальний; розборсання (розборки); слідовий вібавід (слідова картина); суб'єкт криміналістичної діяльності; учасник криміналістичної діяльності [2].

Іншим доказом того ж психологічного характеру на підтвердження консервативності криміналістики є події, пов'язані з захистом В.П. Корж дисертації на здобуття вченого ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.09 - кримінальний процес і криміналістика, судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Так, у 2003 році науковець В.П. Корж публічно захистила докторську дисертацію на тему «Теоретичні основи методики розслідування злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями у сфері економічної діяльності» у спеціалізованій Вченій раді юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. І тільки у липні 2007 року постановою Жовтневого районного суду м. Харкова було поновлене право В.П. Корж на отримання наукового ступеня доктора юридичних наук.

З викладеного можливо зробити побіжний висновок, що криміналістика є наукою елітарною, а відповідно, з цілком закономірних причин обмеженою для широкого кола. У зазначеному форматі буде доречним наголосити й на деякі європейські концептуальні криміналістичні аспекти. Так, відповідно, до принципів так званого Болонського освітнього процесу вищі навчальні заклади європейських держав мають такий спільний напрям підготовки бакалаврів та магістрів, в основу якого покладено набування студентами всього лише системи університетських знань. Криміналістичні ж знання вважаються спеціальними і набуваються окремо уповноваженими на те групами осіб виключно для правоохоронної системи і тільки. Це означає, що на Заході криміналістика є «закритою» наукою і для широкого студентського загалу, який пізнає юриспруденцію, не викладається. Буде доцільним також констатувати, що відома криміналіст А. з Києва, влітку 2010 р., побувала в США, а також деяких державах Європи. У спілкуванні з нею відповідальні працівники закордонних правоохоронних структур неодноразово заявляли, «що у нас ви змогли б заробляти солідні грошові суми». У даному разі є доцільним зауважити, що по справжньому магістру права будуть не зайвими і поглиблені знання з криміналістики, а не тільки з філософії, філософії права, а також різногалузевих правових та супутніх їм наук. У цьому контексті буде доречним навести приклад з власної слідчої практики (автор впродовж дев'яти календарних років працював на посаді слідчого районної прокуратури) працював у слідчих групах прокуратури Союзу РСР та Генеральної прокуратури України. У січні-лютому 1992 р. у кримінальній справі, порушеній за фактом виявлення в одному з

райцентрів Черкащини, з ознаками насильницької смерті Б., участь у якості захисника брала адвокат К., випускниця 1989 юридичного факультету Київського державного університету ім. Т. Шевченка р. З пасивної поведінки захисника К. (а вона захищала обвинуваченого Т.) було очевидним, що адвокат не має достатніх ні процесуальних, ні криміналістичних знань. Буквально через 3 роки мені довелося вдруге у якості слідчого, в процесі розслідування іншого злочину, спілкуватися з адвокатом К., яка в порядку, встановленому законом здійснювала захист прав і законних інтересів підозрюваного, а згодом й обвинуваченого О. Вимушений визнати, що тепер адвокат К. більш якісно виконувала свої обов'язки захисника і в кримінально-процесуальному, і в криміналістичному розумінні. Виникає цікаве запитання, К. здобула належні криміналістичні знання в процесі навчання в університеті, але не мала досвіду реалізувати їх як захисник, чи навпаки достатніх криміналістичних знань під час навчання в університеті К. не здобула? Ми вважаємо, що друга частина пропонованого читачеві запитання і є об'єктивною відповіддю на нього.

Висновки. Резюмуючи викладене, у контексті плебсологічного аналізу сучасного стану криміналістики в Україні, слід констатувати наступне. Якщо проаналізувати у плебсологічному світосприйнятті структуру криміналістики ту її концептуальну сутність через призму відповідних завдань то виявиться, що означена наділена такими основними ознаками:

1. Криміналістика потребує динамічного розвитку. Адже у КК України законодавець сформатував нові злочини. (наприклад, торгівля людьми); проте криміналістичне забезпечення методики розслідування відповідних злочинів відсутнє. Також відсутнє методичне забезпечення розслідування інших окремих груп злочинів.

2. Питання застосування криміналістичних знань потребує правового врегулювання;

3. Модерна якість криміналістики можлива за умови синтезу справжніх наукових знань;

4. Слід змінити підходи до статистичного обліку подій, що мають юридичне значення, у тому числі злочинності. Наприклад, впродовж 2009 року в Україні зникло 10 тис. осіб, з них знайдено 4 600 осіб. Виникає запитання – А де ж інша частина зниклих? Зокрема, 5 400 осіб. За фактами їх зникнення кримінальні справи не порушувались.

Використані джерела:

1. Когутич І.І. Криміналістика / І. І. Когутич : Курс лекцій.- К.: Атіка. 2008. – 888 с.
2. Скригонюк М.І. Криміналістика / М. І. Скригонюк : Підручник.- К.: Атіка. 2007. – 496 с.
3. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

Рецензент: к.ю.н., професор Литвин О.П.

Цимбал М.І.,
викладач кафедри історії,
соціології та правознавства
Дрогобицького державного педагогічного
університету ім. І. Франка

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОГО ПОВОДЖЕННЯ ІЗ СПЕЦІАЛЬНИМИ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ НЕГЛАСНОГО ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. У статті проаналізовано особливості використання спеціальних технічних засобів виходячи з кримінально-правових позицій. Досліджено досвід зарубіжного кримінально-правового забезпечення незаконного використання спеціальних засобів у порівнянні зі ст. 359 КК України.

Аннотация. В статье проанализированы особенности использования специальных технических средств исходя из уголовно-правовых позиций. Исследован опыт зарубежного уголовно-правового обеспечения незаконного использования специальных средств, в сравнении со ст. 359 УК Украины.

Annotation. . The aspects of using the special technical tools are analyzed in article from the criminal legal point of view. The experience of the foreign criminal legal providing of the illegal use of such tools is looked at, comparing with the 359th article of the Criminal Code of Ukraine

Постановка проблеми. Суспільні відносини під час науково-технічного прогресу потребують на постійне вдосконалення нормативного регулювання. Використання новітніх технологій у різних сферах іноді створює нові загрози для окремих соціальних цінностей. Виникнення нового виду технічних засобів– спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (далі – СТЗНОІ) та бурхливе зростання їх кількості, вдосконалення якості та постійне розширення сфер потенціального використання потребують на встановлення цілісної системи норм правового забезпечення вказаних процесів, зокрема їх кримінально-правового аспекту. Виникнення якісно нових суспільних відносин, що пов'язані з використанням СТЗНОІ, супроводжується появою та розповсюдженням нового виду посягань, які порушують ці відносини. Це обумовило наявність у чинному Кримінальному кодексі (далі – КК) ст. 359, що встановлює кримінальну відповідальність за незаконне поведження із СТЗНОІ [2].

Попри той факт, що перші згадки про кримінальну відповідальність за злочини у сфері незаконного використання СТЗНОІ з'явилися у вітчизняній кримінально-правовій доктрині, а потім й у кримінальному законодавстві ще до ухвалення КК 2001 р., в Україні досі існує значна кількість проблем, пов'язаних з кримінальними посяганнями, в яких використовуються СТЗНОІ. Ці проблеми мають великий ступінь дискусійності та потребують на ефективне й оперативне вирішення. Крім

іншого, потребує на встановлення характеру і ступінь суспільної небезпеки злочинів, пов'язаних з незаконним використанням СТЗНОІ, об'єктивні і суб'єктивні ознаки злочину, передбаченого ст. 359. Існує нагальна потреба в узгодженні та вдосконаленні термінологічного апарата, який має використовуватися при формулюванні кримінально-правових та інших норм, що регулюють процеси виготовлення, обігу й використання СТЗНОІ; велику проблему становлять питання щодо характеру та змісту предмета та об'єкта такого злочину, як незаконне поводження із СТЗНОІ; у кримінально-правовій доктрині досі не проаналізовано зарубіжний досвід протидії посяганням на інформацію з використанням спеціальних засобів, відсутні й пропозиції щодо вдосконалення кримінально-правового законодавства у цій сфері, залишаються невирішеними проблеми криміналізації і декриміналізації поводження із СТЗНОІ.

Ступінь наукової розробки теми. Певні аспекти відповідальності за незаконне поводження із СТЗНОІ містяться у роботах П.П. Андрушка, В.П. Анчукова, П.С. Берзіна, В.М.Бутузова, В.Б. Вехова, Ю.М. Громова, В.О. Копилова, М.О.Корчевського, В.Д. Курушина, А.М. Ришелюка, Д.О. Янишевського тощо. Однак в Україні до цього часу відсутні окремі, самостійні наукові роботи, присвячені дослідженню вказаного злочину.

Необхідність у глибокому комплексному дослідженні проблем кримінальної відповідальності за незаконне використання СТЗНОІ, є викликаною, зокрема, й великою кількістю практичних питань, що виникають при кваліфікації незаконного використання різних технічних засобів й приладів у інформаційній сфері потребує у дослідженні іноземного досвіду, що є метою нашої статті. При цьому її завданнями слід вважати визначення із особливостями кримінально-правової кваліфікації відповідних діянь за законодавством різних розвинутих держав; проведення відповідних компаративістських досліджень. Вважаємо, що об'єктивний аналіз норм статті 359 КК України є неможливим без урахування досвіду окремих країн у встановленні кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні дії, пов'язані з СТЗНОІ. Такий досвід має допомогти не лише критично сприймати відповідні положення вітчизняного КК, але й дозволить висунути певні пропозиції й зауваження стосовно можливих змін у кримінальному законодавстві України.

Тому *метою статті* є вивчення іноземного досвіду кримінально-правової протидії незаконного поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації.

Викладення основного матеріалу. Кримінальне законодавство багатьох держав не встановлює відповідальність за незаконне використання спеціальних технічних засобів у вигляді окремої норми. Але у такому випадку використання спеціальних технічних засобів розглядається, як кваліфікуюча або навіть обов'язкова ознака окремих злочинів.

Так, КК Російської Федерації 1996 р. у ч. 2 ст. 138 розглядає використання спеціальних технічних засобів, призначених для негласного

отримання інформації, як обтяжуючу ознаку такого злочину, як порушення таємниці листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних чи інших повідомлень [11]. У ч. 2 ст. 143 КК Республіки Казахстан від 16 липня 1997 року містяться абсолютно аналогічні положення. У КК Республіки Казахстан, крім того, використання спеціальних технічних засобів є однією з можливих ознак об'єктивної сторони такого злочину, передбаченого ч. 1 ст. 200, як збирання відомостей, що складають комерційну чи банківську таємницю [9].

У ч. 2 ст. 179 КК Білорусі використання спеціальних технічних засобів, призначених для негласного отримання інформації є обтяжуючою ознакою такого злочину, як незаконне збирання або поширення відомостей про приватне життя, які складають особисту або сімейну таємницю іншої особи, без його згоди, що заподіяло шкоду правам, свободам та законним інтересам потерпілого; у ч. 2 ст. 203 використання таких засобів є обтяжуючою ознакою такого злочину, як навмисне незаконне порушення таємниці листування, телефонних або інших переговорів, поштових, телеграфних або інших повідомлень громадян [7]. Зауважимо, що у наведених нормах КК Білорусі, Росії та Казахстану обтяжуючою ознакою рівної значущості є вчинення відповідних злочинів посадовою особою з використанням службового становища.

Слід вказати, що КК Російської Федерації та КК Республіки Казахстан у ч. 3 наведених відповідно ст. 138 та ст. 143 («Порушення таємниці листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних чи інших повідомлень») окремою нормою встановлюють кримінальну відповідальність за «незаконні виробництво, збут або придбання з метою збуту спеціальних технічних засобів, призначених для негласного отримання інформації», тобто саме за обіг спеціальних технічних засобів [11], [9]. При цьому за розмірами покарання такий злочин слід вважати більш суспільно небезпечним, чим наведені вище злочини передбачені ч. 2 ст. 138 та ч. 2 ст. 143 відповідно. Доцільність криміналізації обігу СТЗНОІ є досить дискусійним питанням; але зауважимо, що за будь-яких обставин об'єкт такого суспільно небезпечного діяння не є тотожним та навіть близьким до об'єкта незаконного отримання інформації, тому розміщення вказаних норм в рамках загальної статті КК не слід вважати доцільним.

У КК інших країн така нетотожність об'єктів ураховується: так, наведений КК Білорусі встановлює кримінальну відповідальність за незаконні виготовлення або придбання з метою збуту або збут спеціальних технічних засобів, призначених для негласного одержання інформації у окремої ст. 376, при чому ця стаття міститься у Главі 33 Особливої частини КК «Злочини проти порядку управління». При цьому у ч. 2 цієї статті встановлюються такі кваліфікуючі ознаки цього злочину, як повторність, вчинення злочину групою осіб за попередньою змовою, або посадовою особою з використанням своїх службових повноважень, а у ч. 3 цієї ж статті – вчинення цього злочину організованою групою [7].

Кримінальний кодекс Китайської Народної Республіки не передбачає використання СТЗНОІ, як обтяжуючу ознаку певних злочинів, але встановлює кримінальну відповідальність як за незаконне виробництво і продаж приладів схованого прослуховування, схованого спостереження та іншої спеціальної розвідувальної апаратури (ст. 283), так й за незаконне використання спеціальної апаратури для схованого прослуховування, схованого спостереження, яке призвело до серйозних наслідків (ст. 284). Цікаво, що злочин, передбачений ст. 283 КК Китаю, тягне покарання у вигляді позбавлення волі на термін до 3 років, а вчинення злочину, передбачений ст. 284 КК, карається позбавленням волі на термін до 2 років, тобто незаконне використання СТЗНОІ у Китаї вважається менш суспільно небезпечним, чим їх виготовлення, навіть при тому, що злочин, передбачений ст. 284 КК Китаю, має матеріальний склад, а у ст. 283 склад злочину є формальним [5, с. 190].

Кримінальний кодекс Естонії не містить в собі спеціальної норми, яка б встановлювала відповідальність за незаконне використання СТЗНОІ, але ст. 133-1 КК Естонії криміналізує незаконну оперативно-розшукову діяльність, при чому використання СТЗНОІ, як «виключні оперативно-розшукові дії» фактично є кваліфікованим злочином, передбаченим у ч. 2 ст. 133-1 КК Естонії. У ст. 133-2 КК Естонії встановлюється кримінальна відповідальність за обіг СТЗНОІ, а саме – за «виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, продаж або передачу допоміжних засобів, які дозволяють здійснити негласне збирання та запис інформації з метою проведення незаконних виключних оперативно-розшукових дій» [14, с. 128-129].

КК Франції у ст. 226-3 встановлює кримінальну відповідальність за виготовлення, ввіз, збереження, виставляння для продажу, пропозицію, прокат або продаж, при відсутності офіційного дозволу, приладів, призначених для виявлення та фіксації розмов на відстані, для перехоплення, розкрадання, використання чи розголошення повідомлень, відправлених, переданих чи отриманих за допомогою засобів телекомунікації. Цікаво, що однакове до встановленого у ст. 226-3 покарання встановлюється у ч. 3 цієї ж статті й за рекламування вказаних приладів, якщо ця реклама підбурює до здійснення такого злочинного діяння. Зауважимо, що ч. 2 ст. 226-15 КК Франції встановлює однакову відповідальність як за перехоплення, розкрадання, чи використання розголошення повідомлень, відправлених, переданих чи отриманих за допомогою засобів телекомунікації, так й за установку технічних пристроїв, призначених для здійснення таких перехоплень [12, с. 347, 253]. Фактично, КК Франції, встановивши досить широкі критерії криміналізації обігу СТЗНОІ, не вважає використання СТЗНОІ обтяжуючою ознакою злочинів. Що посягають на конфіденційність відомостей, та передбачає кримінальну відповідальність за використання СТЗНОІ в окремих випадках.

Кримінальний кодекс Швеції встановлює кримінальну відповідальність у ст. 9a та 9b Розділу 4 «Про злочини проти волі та суспільного спокою» відповідно за прослуховування бесіди, розмови або звукового відтворення та за порушення телекомунікаційної таємниці, при чому використання технічних засобів є необхідною ознакою цих злочинів. Таку кримінально-правову конструкцію слід вважати перехідною від розглядання, використання СТЗНОІ як обтяжуючої ознаки певних злочинів до криміналізації незаконного використання СТЗНОІ, як окремого злочину [13, с. 46-47].

У багатьох кримінальних законах використання СТЗНОІ розглядається як одна з можливих, або не обов'язкова (тобто, альтернативна) кваліфікуюча ознака складу певних злочинів. Так, у п. 3 ч. 1 параграфу 263 КК Данії використання обладнання для прослуховування та запису аудіоінформації вказується як одна з можливих ознак злочину, передбаченого ч. 1 цього параграфу. При цьому обтяжуючою обставиною такого злочину є посягання на торгові секрети фірми, тобто, на комерційну таємницю. Особливістю складу наведеного злочину є те, що особи, які не приймали участь у використанні вказаних СТЗНОІ, але отримали або незаконно використали інформацію, яка була розголошена внаслідок вчинення такого злочину, також притягуються до кримінальної відповідальності по ч. 1 параграфу 263 КК Данії [3, с. 192].

У КК Іспанії використання технічних засобів прослуховування, передачі, запису або відтворення звуку, зображення або іншого сигналу комунікації є альтернативною ознакою злочину, передбаченого ст. 536. Цікаво, що цей злочин може бути вчинений лише спеціальним суб'єктом (посадовою особою, державним службовцем або представником влади). В ч. 1 ст. 170 КК Болгарії використання спеціальних технічних засобів є однією з альтернативних ознак об'єктивної сторони такого злочину (разом з насиллям, погрозою, хитрістю, зловживанням службовим становищем), як порушення недоторканості чужого житла, приміщення або транспортного засобу, а в ч. 3 ст. 171 КК цієї ж країни використання таких засобів є вже обтяжуючою ознакою складу іншого злочину – порушення недоторканості кореспонденції [8, с. 165, 127-128]. Зауважимо, що злочин, передбачений ч. 1 ст. 170 КК Болгарії, є злочином приватного звинувачення.

Кримінальний кодекс Литовської Республіки від 26 вересня 2000 р. у ст. 295 встановлює кримінальну відповідальність за незаконну установку або використання спеціальної техніки для збору інформації [6, с. 115]. Таким чином, об'єктивна сторона такого злочину дає можливість вважати його закінченим на більш ранньої стадії діяння, чим, наприклад, об'єктивна сторона ч. 359 КК України. Але вважаємо недоцільним встановлення кримінальної відповідальності за установку СТЗНОІ у вітчизняному кримінальному законодавстві. В умовах, коли СТЗНОІ незаконно встановлено, але його ще не почали використовувати, варто говорити про замах на злочин, а не про його вчинення.

Додамо, що кримінальні закони окремих країн (наприклад, Республіки Польща) взагалі не містять згадки про використання або обіг спеціальних технічних засобів. У цих актах кримінальна відповідальність встановлюється лише за незаконне отримання певних видів інформації та відомостей взагалі, без згадки про засоби такого отримання [10].

Як ми побачили, криміналізація незаконного використання СТЗНОІ у багатьох країнах відбувається двома основними шляхами – встановленням кримінальної відповідальності безпосередньо за використання СТЗНОІ (у вигляді окремої норми кримінального закону, або через визнання незаконного використання СТЗНОІ необхідною або альтернативною ознакою об'єктивної сторони певних злочинів), або розглядання такого використання як обтяжуючої ознаки певних злочинів. При цьому не виявлено випадків, аналогічних ситуації в КК України, коли використання СТЗНОІ є водночас самостійним складом злочину та обтяжуючою ознакою іншого злочину. У багатьох іноземних КК є криміналізованим й незаконний обіг СТЗНОІ, при чому за розміром покарання цей злочин, як правило, вважається більш тяжким, чим незаконне використання СТЗНОІ. Встановлення кваліфікованого складу незаконного використання СТЗНОІ не характерно для кримінального законодавства більшості держав.

Зауважимо, що санкції за незаконне використання СТЗНОІ (або за інші злочини, формою вчинення яких може бути незаконне використання СТЗНОІ) у різних кримінально-правових законах мають досить нерівний розмір, але загальним правилом є призначення покарання у вигляді позбавлення волі на різні строки (Іспанія – від 2 до 6 років, Естонія – до 5 років, Литва, Данія – до 4 років, Білорусь – до 3 років, Болгарія, Китай – до 2 років, Франція – до 1 року). Таким чином, найвищий розмір покарання, встановлений санкцією у ч. 1 ст. 359 КК України (позбавлення волі строком до чотирьох років) слід визнати таким, що відповідає іноземним аналогам. Зауважимо, що в жодному кримінальному законі нами не було знайдено згадки про конфіскацію спеціальних технічних засобів, як вид покарання. Це робить досить непереконливою позицію Ахтирської Н., яка критикує законодавче вирішення проблеми визначення відповідальності за дії, передбачені ст. 359 КК України, через те, що у санкції цієї статті відсутня конфіскація, в той час, коли за злочини у сфері інформаційних систем, в частинах 1 та 2 ст. 361 КК України передбачена конфіскація програмних та технічних засобів, призначених для проникнення у електронно-обчислювальні машини [1].

Висновки. Висловимо думку про те, що конфіскація СТЗНОІ не вважається доцільною насамперед через те, що правом власності на такі технічні засоби здебільшого користується обмежене коло осіб, тому злочинець, як правило, використовує СТЗНОІ, яке йому не належить (наприклад, службовій особі правоохоронних органів не належать СТЗНОІ, якими вона користується). До того ж навіть при наявності у злочинця певних прав на технічній засіб, він може бути позбавлений цих прав як у

кримінально-процесуальному порядку (в силу того, що СТЗНОІ виступає засобом вчинення злочину), так і адміністративно (через ануляцію дозволу на володіння або власність на СТЗНОІ тощо). Тому вважаємо за непотрібне пропонувати зміни характеру покарань, які передбачені у ч. 1 ст. 359 КК України. У той же час слід визнати що гармонізація кримінального законодавства України відповідно до стандартів Європейського Союзу у майбутньому потребує на додаткові наукові роботи у сфері європейського досвіду боротьби з незаконним використанням СТЗНОІ.

Використані джерела:

1. Ахтырская Н. О совершенствовании уголовного законодательства Украины в сфере борьбы с киберпреступностью [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту : <http://www.crime-research.ru/library/Akhtirsk0403.html>
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., із змінами та доповненнями, станом на 1 листопада 2010 р. // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступа до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua/>
3. Уголовный кодекс Дании [науч. ред. С. С. Беляева] / Законодательство зарубежных стран. Ассоциация Юридический центр. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 243 с.
4. Уголовный кодекс Испании [под ред. Н. Ф. Кузнецова, Ф. Ш. Решетникова]. – М. : Зерцало, 1998. – 205 с.
5. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики [под ред. А. И. Коробеева, пер. с кит. Д. В. Вичикова]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 303 с.
6. Уголовный кодекс Литовской Республики : утвержден законом № VIII-1968 26 сентября 2000 г. [науч. ред. В. Павилониса] / Законодательство зарубежных стран. Ассоциация Юридический центр. – СПб : Юридический центр Пресс, 2002. – 167 с.
7. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3 // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступа до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua/>
8. Уголовный кодекс Республики Болгария [науч. ред. А. И. Лукашова] / Законодательство зарубежных стран. Ассоциация Юридический центр. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 182 с.
9. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167-1 // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступа до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua/>
10. Уголовный кодекс Республики Польша с изм. и доп. на 1 августа 2001 г. [науч. ред. А. И. Лукашова, Н. Ф. Кузнецова] / Законодательство зарубежных стран. Ассоциация Юридический центр. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 189 с.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. // Юридический вестник. – 1996. – № 13. – С. 3–68.
12. Уголовный кодекс Франции [науч. ред. Л. В. Головки, И. Е. Крыловой ; пер. и пред. Н. Е. Крыловой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 650 с.
13. Уголовный кодекс Швеции [науч. ред. Н. Ф. Кузнецова и С. С. Беляев ; пер. С. С. Беляева]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 320 с.
14. Уголовный кодекс Эстонской Республики с изм. и доп. на 1 августа 2001 г. [науч. ред. В. В. Запелалова] / Законодательство зарубежных стран. Ассоциация Юридический центр. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 193 с.

Рецензент: к.ю.н., профессор Литвин О.П.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.7

Бабін Б.В.,

к.ю.н., доцент, завідувач кафедри
адміністративного і кримінального права
Одеської національної морської академії

ПРОГРАМНІСТЬ ПРАВОВИХ РЕГУЛЯТОРІВ ГЛОБАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Анотація. У статті розглянуті аспекти використання правових механізмів програмного регулювання міжнародних організацій, що діють під егідою ООН. Розглянуті відповідні правові акти, інститути та механізми, досліджено форми програмного регулювання цих організацій. Проаналізовано загальні риси та специфіку діяльності міжнародних організацій у сфері програмного регулювання.

Аннотация. В статье рассмотрены аспекты использования правовых механизмов программного регулирования международных организаций, функционирующих под эгидой ООН. Рассмотрены соответствующие правовые акты, институты и механизмы, исследованы формы программного регулирования этих организаций. Проанализировано общие черты и специфику деятельности международных организаций в сфере программного регулирования.

Annotation. The aspects of using the legal mechanisms of program regulation of the international organizations, working in frames of the UN system are looked at the article. The coherent legal acts, institutes and mechanisms are watched, forms of the program regulation in those organizations` activities are researched at. Common forms and specification of international organizations ` activities in area of program regulation are analyzed at.

Постановка проблеми. Специфіка програмних міжнародно-правових регуляторів, які сьогодні є вкрай розповсюдженими як у міждержавних відносинах так і у практиці міжнародних організацій досі не стала предметом правничих наукових досліджень. Водночас саме міжнародні програми стають формою для регулятивних норм в рамках двосторонніх міждержавних правовідносин, зовнішньої та внутрішньої організаційно-правової активності міжнародних організацій глобального та регіонального вимірів, з'являються регламентні акти у сфері міжнародного програмування.

Ступінь наукової розробки теми. Аспекти програмного забезпечення розвитку та реформування в рамках системи ООН знайшли своє відображення у науковій літературі та експертних дослідженнях. Зокрема, цими питаннями обіймалися такі експерти ООН, як Бертран Морис та Дік Торнбург, програмне забезпечення діяльності ООН досліджувалося у наукових роботах Арнольда Т., Кея Д.К., Уотерса М., Уейса Т.Г., Фоумренда Дж., Хааса Е.Б., Хілла М., Чілдерса Е.Б., інших західних авторів, але фактично не підіймалося у радянській, російськомовній або вітчизняній правовій доктрині. Крім того, відповідна практика

програмного регулювання у діяльності не безпосередньо ООН, а організацій, що діють під її егідою взагалі не є висвітленою в сучасному міжнародному праві.

Мета статті. Наведене обумовлює актуальність аналізу проблеми міжнародних правових програм, зокрема, у форматі дослідження програмного характеру нормативних документів міжнародних організацій глобального характеру, що можна вважати метою цієї статті. Завданнями нашої роботи слід вважати визначення специфіки форм застосування програмного регулювання у діяльності таких глобальних організацій, як Всесвітня організація інтелектуальної власності (далі – ВОІВ), Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ), Міжнародна агенція з атомної енергії (далі – МАГАТЕ), Міжнародна морська організація (далі – ММО), Міжнародна організація праці (далі – МОП), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), порівняльний аналіз цих форм програмного правового регулювання, узагальнення оцінки правової реальності, що склалася у цій площині з боку експертів-практиків та науковців.

Викладення основного матеріалу. Організації, що перебувають під егідою ООН, такі, як ВОІВ, ВООЗ, МАГАТЕ, ММО, МОП, ЮНЕСКО та інші подібні структури, певною мірою запозичують загальний доробок Об'єднаних Націй у сфері програмного правового регулювання міжнародних відносин в рамках власного мандату, процесів внутрішнього розвитку та бюджетних процесів. Так, у 2004 р. Об'єднана інспекційна група ООН підготувала серію доповідей, присвячених управлінню, орієнтованому на конкретні результати, в системі ООН, і розробила систему контрольних параметрів для його впровадження. Інспекційна група вже використала цю систему параметрів при проведенні оглядів керівництва і управління у таких організаціях під егідою ООН, як Панамериканська організація охорони здоров'я, Конвенція ООН по боротьбі з опустелюванням та МОП. Координаційна рада керівників організацій ООН запропонувала усім організаціям системи ООН схвалити розроблену Об'єднаною інспекційною групою систему контрольних параметрів УОКР і використовувати її як основу матриці для впровадження ними УОКР, що, зокрема, знайшло свій вираз у резолюції ГА ООН A/RES/60/257 від 8 травня 2006 р. [6, с. 1]. Слід також вказати що глобальні організації під егідою ООН також користуються допомогою у сфері розроблення програм Департаменту Об'єднаних Націй з проектних послуг (UNOPS), що певною мірою сприяє уніфікації відповідних процесів [18]. Втім, сама природа програмного регулювання в рамках систем, орієнтованих на якість сприяє відповідної уніфікації, водночас різниця в компетенції, завданнях, структурі та порядку роботи кожної з глобальних організацій, що діє під егідою ООН, обумовлює відповідну специфіку.

В рамках ВООЗ питаннями програмування обіймається Комітет Виконавчого комітету ВООЗ з програмних, бюджетних та адміністративних питань. Програми ВООЗ також можна розподілити на

програми, спрямовані на реалізацію мандату цієї організації (наприклад, схвалена в травні 2004 р. Глобальну стратегію з харчування, фізичної активності та здоров'я), внутрішні програми (такі як Одинадцята загальна програма роботи ВООЗ) та бюджетні програми, викладені у Програмних бюджетах ВООЗ на дворічні періоди. Структура фінансових ресурсів та витрат ВООЗ сьогодні є виведеною з Одинадцятої Загальної програми роботи, що охоплює період 2006-2015 років. З 2008 р. в основу управління ВООЗ, зорієнтованого на результат, покладено шестирічний план (на 2008-2013 рр.), що охоплює три дворічних бюджетних періоди. Завершення бюджетного періоду тягне надання фінансового звіту, доповіді про оцінки виконання програмного бюджету, що робиться вищевказаним комітетом ВООЗ [1].

Резолюцією Асамблеї ВООЗ EB125.R1 у 2009 р. було утворено Незалежний консультативний наглядовий комітет експертів, підпорядкований Комітету ВООЗ з програмних, бюджетних та адміністративних питань, цей орган має збиратися двічі в рік та здійснювати незалежний аудит та контроль за виконанням програм ВООЗ (насамперед у фінансовому аспекті). Сам Комітет ВООЗ з програмних, бюджетних та адміністративних питань формується рішенням Асамблеї ВООЗ (наприклад, рішення від 23 травня 2009 р. EB125(1)) та складається з 14 членів, обраних на два роки [4, с. 3, 7].

ВОІВ, у свою чергу, також широко використовує програмну діяльність для реалізації власних завдань та функцій. Зокрема, низка програм ВОІВ передбачають діяльність у сферах розроблення законів і норм, надання технічної допомоги та утворенню потенціалу для держав, що розвиваються, аналізу традиційних знань, фольклору та генетичних ресурсів, розвитку глобальної інфраструктури у сфері інтелектуальної власності тощо. Стратегічні цілі ВОІВ є викладеними у дворічних Програмах та бюджетах; наприклад Програма та бюджет ВОІВ на 2008-2009 рр. передбачали дев'ять стратегічних цілей цієї організації. Дворічні програми та бюджети ВОІВ мають відповідати Середньотерміновому стратегічному плану, що схвалюється на шість років (наприклад, стратегічні плани на 2004-2009 рр. та на 2010-2015 рр.) [2].

Дев'ять стратегічних цілей ВОІВ було розкрито у 29 конкретних програмах ВОІВ (наприклад, програма 22 «Фінансове, бюджетне та програмне управління»). У переглянутих Асамблеєю ВОІВ 12 грудня 2008 р. Програмі та бюджеті на 2008-2009 рр. для реалізації кожної програми встановлювався не лише загальний обсяг фінансування, але й кількість персоналу, задіяного для її реалізації (наприклад для вказано програм 22 бюджет на два роки склав 17.292 тис. швейцарських франків, а кадрове забезпечення – 40 осіб). Як відзначав з цього приводу Генеральний директор ВОІВ Франсіс Геррі, переглянута структура програм ВОІВ, ув'язана із стратегічними цілями цієї організації, передбачає запровадження трьох нових сфер програмної діяльності: Координація Порядку денного щодо розвитку, Економічні дослідження, статистика та

аналітика, Інтелектуальна власність та глобальні виклики. Також завданнями удосконалення програмного регулювання в ВОІВ були встановлені:

- концентрація на питаннях розвитку, виміром якого мають бути відповідні програми;

- збалансований бюджет ВОІВ, що розроблюється Секретаріатом [15, р. 9].

Подібні форми програмного регулювання існують і в МАГАТЕ. Основою для такого регулювання в цій організації слугує Середньотермінова стратегія на шість років (наприклад, на 2006-2011 рр.), що розробляється у процесі взаємодії між Секретаріатом МАГАТЕ та Робочою групою Ради керівників, яка створюється з цією метою. Середньотермінова стратегія МАГАТЕ ґрунтується на «трьох стовпах» роботи цієї організації – технології, безпеки та верифікації і дозволяє застосувати «перехресний аналіз» усієї діяльності МАГАТЕ, зокрема структурі цієї організації та програмування визначених джерел для реалізації цілей МАГАТЕ. Середньотермінова стратегія, втім, не містить у собі конкретних програм МАГАТЕ, які викладаються насамперед у програмних та бюджетних пропозиціях, які Секретаріат МАГАТЕ розробляє на дворічні періоди й надає до затвердження керівним структурам цієї організації. Відповідальним підрозділом МАГАТЕ у сфері програмного регулювання виступає Департамент управління МАГАТЕ, що входить до Секретаріату цієї організації [10].

Середньотермінова стратегія МАГАТЕ на 2006-2011 рр. містить у собі три основні та дві функціональні цілі, до яких належить, зокрема, посилення інтерактивного співробітництва з міжнародними партнерами та громадськістю задля досягнення статутних завдань МАГАТЕ, підвищення рівня реагування та якісного управління. Як відзначалося у положеннях цієї стратегії «зрозуміло, що загальне планування та механізм вибору пріоритетів є необхідними для синергійної та підсиленої взаємодії між усіма програмами МАГАТЕ та особливо між програмою технічного співробітництва та регулярною програмою, яке відображає баланс між зовнішньою та іншою статутною діяльністю МАГАТЕ». Зазначені у стратегії шляхи та цілі технічного співробітництва забезпечують підтримку МАГАТЕ відповідних програм у державах цієї організації [13, р. 6-8].

ЮНЕСКО також має специфіку власного програмного регулювання. Так, Програма та бюджет цієї організації затверджується на два роки Генеральною конференцією цієї організації; ці дворічні програми (С/5) мають відповідати Середньотерміновій стратегії (С/4), що схвалюється терміном на шість років (наприклад, Програма ЮНЕСКО на 2010-2011 рр. схвалена у розвиток стратегії на 2008-2013 рр.) та «переводять політичні директиви та цілі, зазначені стратегією.... до конкретних тематичних та політично зорієнтованих завдань у п'яти Програмних Секторах ЮНЕСКО (освіта, природні науки, соціальні та гуманітарні науки, культура, зв'язок

та інформація)». Органом програмного планування в ЮНЕСКО є Бюро стратегічного планування, утворене в жовтні 2000 р.; цей орган, підзвітний Генеральному директору ЮНЕСКО відповідає і за бюджетні аспекти (разом із Бюджетним Бюро ЮНЕСКО), і за питання програмування, зокрема в контексті моніторингу програм та звітності про їх реалізацію та імплементацію.

У розвиток Середньотермінової стратегії в ЮНЕСКО схвалюються регіональні та субрегіональні стратегії, разом із Бюро стратегічного планування у цій організації утворюються програмні сектори, відповідні питання також надаються до мандату «польових» офісів ЮНЕСКО. Моніторинг та звітність за програмами ЮНЕСКО (зокрема, в рамках надаваних кожні півроку доповідях FA/4) здійснюється в рамках системи SISTER (Система інформації щодо стратегій, завдань та оцінювання результатів), яка застосовується ЮНЕСКО у сфері програмного регулювання разом із використанням «націленого на результати управління». При цьому в останні роки програмне регулювання застосовується в ЮНЕСКО насамперед для вирішення між секторальних проблем та «перехресних» питань (CSTs) які реалізуються ЮНЕСКО разом з іншими організаціями системи ООН [3].

Вкрай цікавим у контексті нашого дослідження є Керівництво з підготовки програмних документів ЮНЕСКО на рівні країни (UNESCO country programming documents, UCPD), затверджене Бюро стратегічного планування ЮНЕСКО у квітні 2007 р. як інструкція для «польових» офісів цієї організації. UCPD при цьому визначався як «новий програмний засіб, яким висвітлюється внесок ЮНЕСКО до всеосяжних зусиль певної країни з розвитку; UCPD при цьому має покривати усі види діяльності ЮНЕСКО у певній державі, які фінансуються з бюджетних або позабюджетних фондів ЮНЕСКО, та мати форму простого за структурою документу, що ґрунтується на певних результатах, покривається одною дворічною програмою та бюджетом ЮНЕСКО та обсяг якого не перевищує 10 сторінок.

Цікаво, що у п. 9 Керівництва 2007 р. зазначається, що «не має потреби у формальному підписанні UCPD, хоча з цього приводу може бути укладений Меморандум про взаємне порозуміння між ЮНЕСКО та національними партнерами якщо останні матимуть таке бажання» [7, р. 2]. Таким чином прямо встановлюється, що незважаючи на те, що UCPD є програмним документом, що регламентує діяльність ЮНЕСКО як суб'єкта міжнародного права у певній державі, він може не мати підтримку у формі міжнародної угоди (зокрема, від наявності або відсутності такого договору зобов'язання ЮНЕСКО за приписами UCPD не втрачатимуть власного значення).

Певні особливості програмного регулювання має й така спеціалізована агенція ООН, як Міжнародна морська організація (ММО). Так, Ассамблея ММО схвалює Стратегічний план ММО на шестирічний період, у якому містяться завдання, процеси та виклики, що постають

перед організацією, стратегічні напрямки та цілі ММО. Стратегічний план ММО також містить індикатори продуктивності та Ключові індикатори продуктивності, які дозволяють Асамблеї та Раді ММО відстежувати прогрес організації у досягнення стратегічних завдань. Також Асамблея ММО схвалює План дій високого рівня ММО, у якому визначаються заходи, що мають бути здійсненими ММО за стратегічними напрямками та спеціальні виходи, що мають бути досягнутими протягом наступних двох років як результати таких заходів. Саме План дій високого рівня визначається експертами ММО як засадницька програма цієї організації, яка, зокрема, формує відповідний бюджетний процес [12].

Асамблея ММО на 21 сесії резолюцією А.900(21) від 19 листопада 1999 р. ухвалила Цілі організації на 2000-2010 роки, відповідно до цього програмного акту резолюціями ММО А.989 (25) від 20 листопада 2007 р. та А.990 (25) від 29 листопада 2007 р. відповідно були ухвалені Стратегічний план організації на період 2008-2013 рр., що розроблявся спеціальною Робочою групою, та План дій організації Високого рівня та її Пріоритети на 2008-2009 рр. Цікаво, що у Цілях організації на 2000-2010 роки визначалося, що за ініціативою Генерального секретаріату ММО бюджет організації має бути реструктуризованим таким чином, щоб реалізовувати робочі програми ММО відповідно до цілей організації на засадах прозорості та відповідальності [14]. Стратегічний план ММО відповідно до резолюції А 970 (24) про ухвалення Стратегічного плану організації на 2006-2011 рр. має переглядатися кожні два роки відповідно до вказівок, наданих Радою ММО, виходячи з напрямків діяльності та цілей ММО, отже чинна редакція Стратегічного плану ММО переглядатиметься на 26-й сесії Асамблеї ММО. У Стратегічному плані не йдеться про фінансові параметри або стосовно конкретних цілей та їх виконавців; у той же час план згадує про необхідність розроблення робочих планів в умовах ризикового менеджменту [16].

План дій ММО на 2008-2009 рр. містить у собі низку більш конкретних заходів стосовно реалізації Цілей організації на 2000-2010 роки, але не дає вказівок на відповідальних виконавців або обсяги фінансування при виконанні цих заходів, подібний зміст містить і План дій ММО на 2010-2011 роки [8]. Одним із компетентних органів ММО у сфері програмного регулювання є Комітет з технічного співробітництва, який покликаний реалізовувати компетенцію ММО щодо запровадження та реалізації проектів технічного співробітництва (technical co-operation projects) ММО, працюючи при цьому як виконавчий підрозділ та агенція з співробітництва. Прикладами таких проектів є ТС.1(39) (Середньотерміновий план ММО з інтеграції жінок у морському секторі) та ТС.2(40) (Заходи з підвищення імплементації Середньотермінового плану ММО з інтеграції жінок у морському секторі). Комітетом з технічного співробітництва схвалюються й Інтегровані програми технічного співробітництва ММО (Integrated technical cooperation programme, ІТСП) ; наприклад, така програма на 2000-2001 рр. була

схвалена рішенням комітету ТС 46/3 від 30 вересня 1998 р., програма на 2006-2007 була схвалена рішенням комітету ТС 55/3/3 від 8 квітня 2005 р., а програма на 2008-2009 рр. – рішенням комітету ТС 57/3/1 від 12 квітня 2007 р. [9], тобто, як можна побачити, ці програмні акти схвалюються Комітетом з технічного співробітництва більш ніж за півроку до їх реалізації.

Програмування діяльності такої структури, як МОП, стало витребуваним практикою з початку 50-х років ХХ ст., коли МОП запровадило технічне співробітництво із державами (зараз щорічний бюджет програм технічного співробітництва МОП сягає 130 млн. дол. США) та донорами. Загальним завданням програм технічного співробітництва МОП сьогодні є імплементація Порядку денного щодо гідної праці на національному рівні, через використання мережі офісів МОП, що розширяється та надає допомогу у розробленні та запровадженні програм розвитку [11].

Важливим актом у сфері програмного регулювання в діяльності МОП слід вважати такий документ, як «Структура аналітичних оцінок МОП. Оцінка в контексті стратегічного бюджету» (GB.285/PFA/10) схвалений Комітетом з програми, фінансових та адміністративних питань МОП у листопаді 2002 р. в рамках 285-й сесії Адміністративної Ради МОП. Цей документ містить системи оцінки, які МОП пропонує ввести в дію в рамках стратегічного бюджету, з метою створення «всебічного послідовного та прозорого механізму оцінки який має підвищити ефективність планування контролю і звітності за програмами та проектами». При цьому мета відповідної оцінки програми МОП за цим актом полягає у «визначенні на як можна більш систематичної та об'єктивної основі актуальності ефективності та результативності діяльності МОП і віддачі від неї в зіставленні з її цілями у наданні Міжнародним бюро праці державам-членам і тристороннім учасникам інструментів для проведення систематичних оглядів з метою підвищення результативності основних програм шляхом зміни їх змісту та, якщо це необхідно, – перегляду їхніх цілей» [5, с. 3].

Спеціалізованими цільовими програмними підрозділами МОП сьогодні слід вважати Міжнародну програму з ліквідації дитячої праці (ІРЕС). Цю програму було засновано у 1992 р. із загальною метою у прогресивному обмеженні дитячої праці, досягнення якої передбачалося через посилення можливостей держав у вирішенні відповідних проблем та шляхом започаткування всесвітнього руху боротьби з дитячою працею. Сьогодні ІРЕС є системою, що організує програмне регулювання у відповідній сфері у 88 державах, обсяг фінансування технічних проектів цієї програми досяг 61 млн. дол. США у 2008 р.; експерти МОП називають ІРЕС найкрупнішою окремою оперативною програмою МОП (при цьому під ІРЕС в МОП розуміють і відповідний документально зафіксований план заходів, і організаційні механізми з їх реалізації). Сьогодні документом, що спрямовує діяльність МОП задля реалізації цієї програми

є Глобальний план дій з ліквідації дитячої праці, схвалений МОП у листопаді 2006 р., розрахований на десять років [TheI, р. 8]. Іншою аналогічною оперативною програмою МОП сьогодні є Програма МОП з ВІЛ/СНІДу та світу праці (ILO/AIDS) [11].

Зараз в МОП запроваджується ініціатива, що стосується запровадження у процеси ухвалення політичних рішень та складання програм МОП комплексного підходу децентралізації таких програм та запровадження у роботу МОП міжсекторальних цілей. Оцінка програм МОП здійснюється спеціалізованими підрозділами МОП – Бюро з питань програмування та управління (PROGRAM) та Департаментом з питань співробітництва з метою розвитку (CODEV), окремі теми та проекти контролюють безпосередньо виконавці або їх пряме керівництво. Основними критеріями оцінки програм МОП слугують послідовність, результативність та фактична стратегічна цілеспрямованість програм (порівняно із запланованою); оцінка проводиться щорічно в рамках аналізу витрачання бюджетних коштів МОП та кожні чотири роки – щодо стратегічних завдань конкретної програми [5, с. 3, 7].

Висновки. Узагальнивши аналіз наведеного нормативного матеріалу, можна прийти до наступних висновків. Діяльність глобальних спеціалізованих міжнародних організацій в рамках системи ООН передбачає широке використання програмного регулювання. ВОІВ, ВООЗ, МАГАТЕ, ММО, МОП, ЮНЕСКО частково запозичують доробок ООН у сфері програмного правового регулювання міжнародних відносин в рамках власного мандату, процесів внутрішнього розвитку та бюджетних процесів; водночас програмне регулювання у кожній окремій з цих організацій має певну специфіку. До загальних рис програмного регулювання в цих організаціях належать:

- розроблення дворічних програмних бюджетів на базі шестирічних стратегічних програмних документів;
- створення спеціальних органів, що обіймаються процесами розроблення та контролю у сфері програмного регулювання;
- запровадження стандартів оцінювання програм у нормативних актах;
- використання цільових програм зовнішнього регулювання для досягнення завдань та функцій відповідної організації; ці програми можуть мати й міжорганізаційний характер.

Додамо, що форми реалізації програм міжнародних організацій системи ООН в Україні потребують на окремий аналіз, який може бути здійсненим в рамках дослідження проблем національної імплементації міжнародних програм.

Використані джерела:

1. Всемирная организация здравоохранения [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.who.int/about/ru/>
2. Всемирная организация интеллектуальной собственности [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.wipo.int/portal/index.html.ru>

3. Организация Объединенных Наций по вопросам образования науки и культуры [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту : <http://www.unesco.org/new/ru/unesco/>
4. Резолюция и решения Исполнительного комитета Всемирной организации здравоохранения, принятые 23 мая 2009 г. – Женева : ВОЗ, 2009. – 46 с.
5. Структура аналитических оценок МОТ. Оценка в контексте стратегического бюджета : Комитет по программе, финансовым и административным вопросам, документ GB.285/PFA/10, ноябрь 2002 г. Административный совет МОТ, 285-я сессия. – Женева : МОТ, 2002. – 11 с.
6. Управление, ориентированное на конкретные результаты, в ООН в контексте реформ [подг. Э. Ф. Ортис, Тан Гуантин] / Объединенная инспекционная группа, JIU/REP/2006/6. – Женева : ООН, 2006. – 55 с.
7. Guidelines for the preparation of UNESCO country programming documents : Note by the Bureau of Strategic Planning, April 2007. – Paris : UNESCO. 2007. – 4 p.
8. High-Level Action Plan of the Organization and Priorities for the 2010-2011 Biennium : Assembly resolution A.1012(26), 18 January 2010 / International Maritime Organization. – L. : IMO, 2010. – 22 p.
9. Integrated technical co-operation programme (ITCP) for 2008-2009 : IMO Technical Co-operation Committee TC 57/3/1, 12 April 2007. – L. : IMO, 2007. – 64 p.
10. International Atomic Energy Agency [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту : <http://www.iaea.org/>
11. International Labour Organization [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту : <http://www.ilo.org/>
12. International Maritime Organization [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту : <http://www.imo.org/>
13. Medium Term Strategy 2006–2011 : International Atomic Energy Agency. – Vienna : IAEA, 2005. – 25 p.
14. Objectives of organization in the 2000s: Resolution of IMO A.900 (21) adopted on 16 November 1999 / IMO, Assembly A 21/Res.900, 21st session 4 February 2000, Agenda item 8. – L: IMO, 2000. – 3 p.
15. Revised Program and Budget for the 2008/09 Biennium : Approved by the Assemblies of the Member States of WIPO on December 12, 2008. – Geneve : WIPO, 2009. – 196 p.
16. Strategic Plan of the Organization (for the six-year period 2008-2013): Resolution of IMO A.989 (25) adopted on 20 November 2007 / IMO, Assembly A 25/Res.989, 25th session 21 December 2007, Agenda item 7a. – L. : IMO, 2007. – 12 p.
17. The International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) : What it is and what it does / International Labour Office. – Geneve : ILO, 2010. – 12 p.
18. The United Nations Office for Project Services (UNOPS) / United Nations Dag Hammarskjold Library [Электронный ресурс]. – Режим доступа до сайту : <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/specrb.html>

Рецензент: д.ю.н., профессор Волошин Ю.О.

Годованик Є. В.,
старший викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Маріупольського державного університету

РЕФОРМА РАДИ БЕЗПЕКИ ООН У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ ООН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню різних аспектів реформування Ради Безпеки ООН як головного органу ООН на сучасному етапі з точки зору юридичного аналізу модернізації її складу, структури, порядку голосування у контексті загального інституціонального реформування ООН як універсальної міжнародної організації.

Аннотация. Статья посвящена исследованию различных аспектов реформирования Совета Безопасности ООН как главного органа ООН на современном этапе с точки зрения юридического анализа модернизации её состава, структуры, порядка голосования в контексте общего институционального реформирования ООН как универсальной международной организации.

Annotation. The article is dedicated to the researching of the difference aspects UN Security Council reforming and on the modern stage by the law analysis of its composition, structure, voting order in the context of common UN institutional reforming as an universal international organization.

Постановка проблеми. Проблемні питання діяльності Ради Безпеки (далі – РБ) щодо підтримання міжнародного миру та безпеки об’єктивують на сучасному етапі необхідність доктринальної розробки оптимальної концептуальної, інституційної та нормативної моделі цього органу, що має відповідати принципово новим загрозам та викликам, забезпечуючи таким чином найповніше досягнення цілей та реалізацію принципів Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН) в частині його спеціальної компетенції у вказаній сфері.

Актуальність дослідження вказаної проблематики зумовлена знаходить свій прояв відразу у контексті декількох чинників, серед таких варто відзначити наступні: а) важливе місце РБ ООН, як другого за Статутом ООН [1] головного органу ООН, що несе головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та приймає рішення, які мають обов’язкову силу для членів ООН, адже, відповідно до ст. 25 Статуту, вони зобов’язані підкорятися рішенням РБ ООН та виконувати їх; б) актуальність на сучасному етапі міжнародно-правових проблем, що пов’язані з необхідністю вдосконалення та підвищення ефективності виконання РБ своїх функцій шляхом реформування її складу, структури, методів роботи та порядку прийняття рішень, що викликало міжнародну дискусію на найвищому міждержавному рівні, яка може бути розв’язаною лише на основі норм та принципів міжнародного права; в) необхідність розробки оптимальної комплексної моделі реформованого РБ саме в частині вказаних організаційно-правових аспектів її міжнародно-

правового статусу (склад, структура, методи роботи, порядок прийняття рішень).

Ступінь наукової розробки теми. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається як у вітчизняній, так й у західній міжнародно-правовій літературі. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі українські і російські науковці, як М.О. Баймуратов, В.Н. Денисов, К.О. Савчук, В.О. Карташкін, М. Тахер, М.В. Андрєєв. Крім того, можна назвати західних вчених, зокрема, П. Кеннеді, С. Доуса, Я. Воутерса, Б. Сімму та інших.

Аналізуючи джерельно-монографічну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки міжнародно-правових питань реформування РБ на сучасному етапі. В той же час, жодне з наявних профільних досліджень не вирішує питання комплексного аналізу загальних основ такого реформування у контексті загальної інституціональної модернізації ООН з метою підвищення ефективності діяльності вказаної міжнародної організації в цілому, а тому така постановка проблеми є принципово новою для сучасної вітчизняної науки міжнародного права, що характеризує важливе методологічне та загальнонаукове значення подібного дослідження. Таким чином, дослідження вказаних питань є важливим науковим та практичним завданням, що потребує вирішення на сучасному етапі розвитку науки міжнародного права та становить складову частину комплексної роботи кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Маріупольського державного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції».

Метою статті є всебічне дослідження різноманітних юридичних аспектів реформування Ради Безпеки ООН у контексті загальної інституціональної реформи ООН на сучасному етапі.

Викладення основного матеріалу. Аналізуючи сучасну міжнародно-правову проблематику реформування ООН як універсальної міжнародної організації, насамперед, варто погодитися зі слушною позицією оцінкою М.О. Баймуратова, що «проблема реформування ООН прямо пов'язана із проблемою неефективності цієї найкрупнішої та єдиної універсальної міждержавної організації, яка почала виявлятися у 70-х роках минулого століття» [1].

В цьому контексті варто відзначити загальні пропозиції щодо реформування ООН, що у західній міжнародно-правовій літературі на доктринальному рівні першим висловив М. Бертран.

По-перше, він обґрунтував важливість розробки концепції міжнародної організації нового типу, необхідність чіткого формулювання її завдань, цілей, а також визначення її нових інституційних меж.

По-друге, М. Бертран звернув увагу на наявність перешкод, які існують на шляху реформ. Тут він посилається на структурну децентралізацію системи ООН, яка практично блокує будь-яку між

агентську чи міжустановчу координацію, на протидію з боку Секретаріату ООН будь-яким змінам, нововведенням. Автор підкреслив також, що реформам заважає і той факт, що уряди країн – членів ООН недооцінюють цю унікальну міжнародну організацію. Значна їх більшість вважає, що головні проблеми мають і можуть вирішуватись іншими, а не оонівськими каналами.

По-третє, Бертран вказав на поступовість у підході до процесу змін в ООН, відносно необхідні певні критерії:

- значимість реформи;
- першочергове здійснення реформ там, де існує найменший опір;
- заінтересованість у проведенні реформ держав-членів;
- реформи мають сприяти подальшим реформам, тобто це має бути постійним логічним процесом [2].

В цілому, можна запропонувати такі основні напрями модернізації та реформування ООН: 1. Адміністративний (здебільшого, не потребує внесення змін до Статуту). 2. Інституціональний (здебільшого, потребує внесення змін до Статуту, адже стосується питань міжнародно-правового статусу головних органів ООН). 3. Нормативний (потребує внесення змін до Статуту, але таким чином, щоб не підірвати його фундаментальні підвалини, а лише адаптувати до нових умов, в першу чергу – шляхом виключення статутних норм, що внаслідок історичного процесу та прогресивного розвитку міжнародного права втратили своє політико-правове значення). Всі означені напрями реформування повинні відбуватися в межах одного загального процесу реформи ООН відповідно до сучасних умов, загроз та викликів.

Одним з найважливіших елементів такого загального інституціонального реформування ООН є модернізація РБ ООН як її головного органу у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки.

Так, П. Кеннеді визнає необхідність реформ в ООН, яка «все більше здається анахронізмом» [3], оскільки її Статут виражає реалії на момент його прийняття у 1945 р. [4], називаючи серед «розумних та поступових» перетворень «розширення складу Ради Безпеки ООН» [5]. На думку О.М. Барабанова, В.О. Голіцина і В.В. Терещенко, «склад і структура РБ ООН, визначені на основі балансу сил, що сформувався за підсумками Другої світової війни, не можуть завжди залишатися незмінними» [6], оскільки, зокрема, «рішення не можуть більше здійснюватися лише членами Ради Безпеки, а потребують широкої воєнної, фінансової та політичної участі інших держав. Недостатня представленість широкого кола членів Організації послабляє підтримку рішень Ради Безпеки» [7].

Крім означених інституціональних проблемних питань діяльності РБ щодо підтримання міжнародного миру та безпеки організаційно-правового характеру, актуальною вбачається проблематика недостатньої ефективності взаємодії РБ з іншими інституціями як у системі ООН та системі органів ООН (включаючи систему головних органів ООН), так і з іншими міжнародними організаціями та їх органами (в першу чергу –

регіональними, механізм співробітництва з якими у питаннях підтримання міжнародного миру та безпеки прямо передбачений главою VIII Статуту).

Особливо в цьому контексті необхідно відзначити проблемні міжнародно-правові аспекти взаємодії та співробітництва РБ з іншими органами ООН, створеними у формі рад (окрім Ради з Опіки, яка виконала свої статутні цілі та, на нашу думку, має бути виключена з чинного інституційного механізму ООН), що обумовлюються часовим фактором та сучасними політичними реаліями, які склалися на міжнародній арені [8], адже при створенні ООН було утворено три ради зі статусом головних органів ООН, кожна з яких несла основну та головну відповідальність у своїй профільній галузі (РБ, ЕКОСОП, Рада з Опіки), але з перебігом часу та зміною політичної, політико-правової та конкретно-історичної обстановки розподіл відповідальності між вказаними органами значною мірою розбалансувався, оскільки РБ обмежив свою діяльність, головним чином, на зміцненні єдності серед своїх постійних членів в умовах анахронічності та недостатнього представницького характеру її складу на новому етапі (особливо – після закінчення «холодної війни»); ЕКОСОП фактично опинився на периферії глобального соціально-економічного управління; Рада з Опіки, як було зазначено, виконала свої функції і фактично припинила свою діяльність [9]. Отже, за подібної постановки проблематики можна відзначити два взаємопов'язані виміри підвищення ефективності діяльності РБ з точки зору взаємодії з іншими головними органами ООН, створеними в організаційно-правовій формі рад: а) зміцнення самої РБ, що має вкрай важливе значення для світового співтовариства, адже всі держави-члени, згідно зі Статутом, визнають, що саме вказана інституція є носієм головної відповідальності за підтримання міжнародного миру та безпеки і погоджуються на обов'язковість для них її рішень, чим об'єктивується проблематика забезпечення РБ належними засобами для виконання своїх обов'язків та виконання її рішень на універсальному (всесвітньому) рівні; б) модернізація та оптимізація правових зв'язків РБ з іншими органами ООН, створеними у формі рад, що є неможливим без реформування відповідних рад з урахуванням фактичних загроз та викликів на сучасному етапі.

В цьому контексті доцільно відзначити, що на сучасному етапі (тобто після корінних фактичних змін у міжнародному політичному становищі, що характеризується розпадом т. з. «біполярного» світу) активний процес пошуків оптимальної для світового співтовариства моделі реформування РБ на рівні самої ООН перманентно триває з моменту прийняття ГА резолюції 48/26 від 3 грудня 1993 р. [10], якою було постановлено заснування Робочої групи відкритого складу (далі: Робоча група) для розгляду всіх аспектів питання про розширення членського складу РБ та інших питань, що торкаються РБ. З того часу по 2007 р. було підготовлено 14 доповідей Робочої групи, висунуто багато різноманітних точок зору щодо процесу реформування, але єдності серед держав-членів ООН у принципіальних питаннях досягнуто не було, що констатується у

доповіді координаторів, призначених Головою ГА ООН в їх індивідуальній якості 8 лютого 2007 р. [11].

Крім того, заслуговує на увагу той факт, що необхідність реформи РБ визнана на найвищому міждержавному рівні, про що свідчить заява глав держав та урядів на Всесвітньому самміті 2005 р., у якій підкреслено необхідність завершити реформу РБ в якості необхідного елементу загальних зусиль щодо реформування ООН задля того, щоб зробити її більш представницькою, транспарентною та підвищити її ефективність та легітимність її рішень [12]. Отже, можна зробити низку висновків концептуального характеру про: а) незавершеність процесу реформування РБ в контексті реформи ООН на сучасному етапі; б) відсутність загального консенсусу щодо цього питання у світовому співтоваристві; в) визнання необхідності подальшої праці у зазначеному напрямі на найвищому рівні, яке виражене у декларативній формі, що характеризує не тільки актуальність, але й гостру потребу у глибоких та системних наукових дослідженнях концептуальних аспектів ролі та діяльності РБ ООН у підтриманні міжнародного миру та безпеки у сучасному світі.

Таким чином, суттєво змінені обставини вимагають приведення міжнародних норм, на яких базується концепція загальної безпеки, у відповідність з фактичним станом речей. На рівні ООН розуміння такої потреби світового співтовариства виявилось у створенні вже згаданої Групи високого рівня з загроз, викликів та змін, ключовою тезою доповіді якої є визнання необхідності «серйозних змін» у структурі ООН та її діяльності, а окрема глава 14 вказаної Доповіді Групи високого рівня присвячена питанням реформування РБ.

З точки зору дослідження концептуальних засад процесу реформування РБ на сучасному етапі, перш за все, слід відзначити, що така реформа має бути невід'ємною частиною інституціональної реформи ООН в цілому та відповідати паралельному реформуванню інших інституцій, що входять до системи ООН, адже в цілому можна погодитися з висновком про те, що «модифікація концептів світового розвитку призвела до ситуації, у якій ООН, створена в результаті конференції у Сан-Франциско, проведеної більше 60 років тому, перестала відповідати за багатьма своїми напрямками діяльності потребам держав-членів та світового розвитку» [13]. По-друге, реформування РБ концептуально повинно бути спрямоване на підвищення ефективності діяльності цього головного органу ООН спеціальної компетенції шляхом приведення організаційно-правових, компетенційних (функціональних) та нормативних (статутарних) аспектів його організації та діяльності у відповідність до сучасних фактичних загроз, викликів та міжнародних політико-правових та соціально-економічних умов на даному конкретно-історичному етапі. По-третє, доктринальні пропозиції щодо реформування РБ повинні мати реалістичний характер, тобто не суперечити безпосередньо і прямо найважливішим національним інтересам постійних членів РБ, що дозволить у перспективі прийняти такий варіант змін у відповідності до

чинного імперативного механізму, встановленого ст. ст. 108, 109 Статуту, адже міжнародне право виступає єдиним інструментом, здатним стати легітимним джерелом вирішення як інституціональних проблем ООН як такої, так і створення принципово нової системи колективної безпеки на універсальному рівні, що дійсно мала б всезагальний та рівний для всіх членів світового співтовариства характер.

Висновки. Таким чином, як здається, концептуально реформа РБ може відбутися та принести позитивний результат для забезпечення міжнародного миру та безпеки при дотриманні таких основних умов: а) проведення в рамках великої інституціональної реформи ООН у якості її невід'ємної складової частини; б) спрямованість на вирішення сучасних загроз і викликів та приведення у відповідність до міжнародної обстановки, що склалася у сучасному світі; в) реалістичність, тобто відсутність прямих суперечностей національним політичним та економічним інтересам постійних членів РБ; г) будь-яке інституційне реформування РБ, як і будь-якого іншого головного органу ООН, має відбуватися виключно шляхом внесення змін і доповнень до Статуту ООН як єдиного універсального документу, здатного забезпечити міжнародно-правову легітимність таких перетворень.

Означені підходи мають значне теоретичне і практичне значення на сучасному етапі реформування ООН, оскільки є орієнтиром для подальшого пошуку оптимальних варіантів модернізації головних органів ООН як на доктринальному, так і на прикладному рівні при розробці офіційних пропозицій Української держави щодо зазначених надважливих міжнародно-правових питань.

Використані джерела:

1. Баймуратов М.А. Международное публичное право / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2007. – С. 266.
2. Цит. по: Там же. – С. 267-269.
3. Kennedy P. The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government / P. Kennedy. – London : Allen Lane, 2006. – P. 245.
4. Ibidem.
5. Ibidem. – P. 278.
6. Барабанов О. Н. Глобальное управление / О. Н. Барабанов, В. А. Голицын, В. В. Терещенко. – М. : МГИМО-Ун-т, 2006.– С. 106.
7. Там же. – С. 106.
8. Баймуратов М. А. Организация Объединённых Наций в условиях глобализации: вопросы модернизации и повышения эффективности деятельности : моногр. / М. А. Баймуратов, В. Б. Мелинишин, Ю. А. Волошин ; под ред. проф. М. А. Баймуратова. – М. : ТрансЛит, 2008. – С. 160.
9. Там само. – С. 160.
10. Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава [Электронный ресурс] : Резолюция ГА ООН 48/26 от 3.12.1993 г. – Режим доступа: <http://www.daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS= A/RES/48/26&Lang=R>
11. Доклад координаторов Председателю ГА по итогам консультаций по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности от 19.04.2007 г.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf>

12. Декларация тысячелетия [Электронный ресурс]: Резолюция ГА ООН 55/2 от 8 сентября 2000 г. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/55/2>

13. Баймуратов М. А., Мелинишин В. Б., Волошин Ю. А. Указ. соч. – С. 24

Рецензент: д.ю.н., профессор Баймуратов М.О.

УДК 341

Мартинівський Д.П.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного гуманітарного університету

ПОНЯТТЯ ТА СУЧАСНІ КЛАСИФІКАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню поняття, сутності, ознак та сучасних класифікацій міжнародно-правових стандартів в науці міжнародного права. Розглядається міжнародно-правовий стандарт як сукупність існуючих норм і принципів, закріплених у міжнародних договорах, конвенціях, угодах, пактах тощо. Визначено основні критерії класифікації міжнародно-правових стандартів.

Аннотация. Статья посвящена исследованию понятия, сущности, признаков и современных классификаций международно-правовых стандартов в науке международного права. Рассматривается международно-правовой стандарт как совокупность существующих норм и принципов, закрепленных в международных договорах, конвенциях, соглашениях, пактах и т.п. Определены основные критерии классификации международно-правовых стандартов.

Annotation. The article is devoted research of concept, essence, signs and modern classifications of international-laws standards in science of international law. A international-laws standard as aggregate of existent norms and principles, fastened in international agreements, conventions, agreements is examined, pacts etc. The basic criteria of classification of international-laws standards are certain.

Постановка проблеми. Обраний напрям дослідження – визначення сутності та окреслення сучасних класифікацій міжнародно-правових стандартів - належить до пріоритетних у галузі міжнародного права. Поданий автором комплексний аналіз різноманітних класифікацій міжнародно-правових стандартів є одним із перших в Україні. Також здійснена спроба комплексної характеристики сутності та змісту поняття міжнародного стандарту, його ролі та значення в системі права.

Ступінь наукової розробки теми. Наразі українські наукові дослідження процесів створення, сприймання і реалізації міжнародних стандартів засновуються на досягненнях філософії і правової думки загальнолюдського масштабу. Українські дослідження у зазначеній сфері поступово здобувають більш фундаментальний характер. До таких досліджень можна віднести наукові праці М.О. Баймуратова, М.В.

Будменського, М. П. Орзіха, Ю. М. Тодици, В. Ф. Погорілка, О. М. Рудневої, О. В. Батанова та інших [1].

Для підготовки статті були використані окремі наукові положення про сутність поняття, зміст, ознаки та види (сучасні класифікації) міжнародно-правових стандартів, що містяться в роботах вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців: Антонович М. М., Баймуратова М. О., Балінського О. В., Глевацької Н.М., Іванова Ю. А., Ігнат'єва А. А., Крусян А.Р., Орзіха М.П., Рабіновича П. М., Римаренка Ю. І., Хавронюка М. І., Черкеса М. Ю., Шемшученка Ю. С.

Метою статті є з'ясування сутності та змісту міжнародно-правових стандартів, їх класифікація та розкриття структури відповідних видів правових норм.

Викладення основного матеріалу. Отримавши визнання світового співтовариства, міжнародні правові документи стають міжнародно-правовими стандартами, що закріплюються в національних правових системах різних країн [2, с. 207–208].

Міжнародні стандарти являють собою норми міжнародного права, що містяться в міжнародних договорах. Договори ці розробляються державами в межах різноманітних міжнародних міжурядових організацій. На створення та розвиток цих процесів впливають загальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя, які опосередковано пов'язуються із внутрішньодержавними й міждержавними відносинами. В результаті цих процесів суб'єкти міжнародного права створюють стандартизовані правила поведінки, визнаючи їх юридично обов'язковими актами [3].

Мова йде про своєрідні взірці, еталони, на які різні держави у своїй діяльності зобов'язані орієнтуватись, як і решта учасників суспільного життя. У преамбулі Загальної декларації прав людини, яка вважається головним джерелом цих стандартів, зазначається, що Декларація є взірцем відповідності, до якого повинні прагнути усі держави і народи [4].

Ми можемо розглядати міжнародно-правові стандарти як визначену сукупність міжнародних норм і принципів, регулюючих правовідносин. Крім того, вони представляють собою мінімальний рівень гарантій прав та обов'язків, який характеризується завдяки загальному визнанню, тривалістю дії, можливістю використання міжнародного впливу і контролю тощо.

Виділяються окремі ознаки, притаманні міжнародно-правовим стандартам: а) стандарти є нормами міжнародного права, які визначають відповідну модель правової поведінки; б) стандарти втілені у формі міжнародного договору; в) стандарти обов'язкові для виконання державами; г) держави вільні у виборі засобів імплементації положень міжнародних стандартів; г') прийняття нових міжнародних стандартів необхідно узгодити з комплексом чинних міжнародних норм; д) зміст стандартів є наслідками компромісу між суб'єктами, уповноваженими їх приймати.

Ці фактори обумовлюють закріплення в стандартах мінімального рівня вимог до законодавств різних країн стосовно забезпечення прав людини у сфері правовідносин.

М.О. Баймуратов під міжнародним правовим стандартом розуміє правило поведінки, що признається державами й іншими суб'єктами міжнародного права в якості юридичне обов'язкового [5, с. 24]. Автор вважає, що міжнародне право розвилось зі звичаю, який й у даний час не втратив свого значення, тому норми міжнародного права поділяються на дві групи: норми звичаєвого права і норми, що виникли в результаті узгодження волевиявлення держав. Остання група норм міжнародного права займає в його нормативному масиві значне місце, тому що, поступаючись об'єктивним вимогам стабільності міжнародного права, однозначності у визначенні прав і обов'язків учасників міжнародних відносин, договірні норми витиснули норми звичаєвого права.

Такого ж погляду дотримується Іванов Ю.А., який міжнародно-правовим стандартом називає правило поведінки, яке визнається державами та іншими суб'єктами міжнародного права як юридично обов'язкове [6, с. 7].

Науковець пропонує міжнародно-правові стандарти класифікувати за сферою дії (суб'єктно-територіальна ознака) на універсальні та локальні (партикулярні) [7, с. 8]. Універсальні стандарти – це ті норми, які регулюють міжнародні відносини за участю всіх або переважної більшості держав та інших суб'єктів міжнародного права, відповідають загальнолюдським інтересам та потребам, а також сприймаються всіма або переважною більшістю держав та інших суб'єктів міжнародного права. Локальні стандарти – це такі норми, які покликані регулювати відносини двох або декількох держав, і пов'язані з їх взаємними інтересами. Локальні стандарти, своєю чергою, поділяються на двосторонні та багатосторонні.

За юридичною силою міжнародно-правові стандарти Іванов Ю. А. поділяє на імперативні та диспозитивні. Згідно Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [8], імперативна норма – це норма, яка приймається й визначається міжнародним співтовариством у цілому як така, відхилення від якої неприпустиме та яка може бути змінена лише наступною нормою загального міжнародного права такого ж характеру. Суб'єкти міжнародного права не можуть на свій розсуд змінювати обсяг та зміст прав і обов'язків, передбачених імперативними нормами. Диспозитивною є така норма, в межах якої суб'єкти міжнародного права самі визначають свою поведінку, взаємні права й обов'язки у залежності від обставин та інтересів.

Не менш цікавою видається класифікація міжнародно-правових стандартів, що пропонується Антонович М.М. [9, с. 91]. На думку цієї авторки, міжнародні стандарти можна класифікувати за різними критеріями, а саме: а) за сферою суспільних відносин (угоди з політичних питань, з питань науки і культури, з правових, економічних, адміністративно-правових питань). Охороняючи свій суверенітет, держави

не допускають, щоб об'єктом міжнародного договору були питання внутрішньої компетенції держави; б) за суб'єктами, які укладають міжнародні угоди (міждержавні угоди, міждержавні з участю міжнародних організацій, міждержавні, міжвідомчі); в) за кількістю суб'єктів (багатосторонні, двосторонні угоди); г) за формою (письмові та усні угоди).

Крім того, міжнародні стандарти можна поділити на: а) контрактні (згода з певних питань, найчастіше комерційних, адміністративних питань, тощо); б) диспозитивні договори (що стосуються проблем довкілля, природних ресурсів); в) конститутивні (наприклад Статут ООН); г) договори, що «створять право» (кодифікаційні договори, які намагаються охопити широкі ділянки права, наприклад Конвенція з морського права 1982 р., Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. є фактично кодифікацією звичаю, її ратифікувала третина всіх держав).

На думку Іванова Ю. А., не існує визнаного всіма суб'єктами міжнародного права правового акта, який би встановив перелік джерел міжнародного права та дав їх визначення із-за специфіки міжнародного права та процесу створення його норм [10, с. 7].

Певне значення має стаття 38 Статуту Міжнародного Суду ООН [11], що містить норму, відповідно до якої Міжнародний Суд ООН зобов'язаний вирішувати передані на його розгляд спори на основі міжнародного права, застосовуючи при цьому: міжнародні конвенції, як загальні, так і спеціальні, що встановлюють правила, які визнані державами, що беруть участь у спорі; міжнародний звичай, як доказ загальної практики, визнаної в якості правової норми; загальні принципи права, визнані цивілізованими націями; судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих фахівців з публічного права різних націй як допоміжний засіб для визначення правових норм із застереженням, вказаним у статті 59 Статуту Міжнародного Суду ООН.

Отже, автор до міжнародно-правових стандартів включає наступні чотири види: 1) міжнародні конвенції; 2) міжнародний звичай; 3) загальні принципи права; 4) судові рішення та доктрини.

Іванов Ю.А. зазначає, що до основних міжнародно-правових стандартів належать міжнародні договори та міжнародно-правові звичаї. Останнім часом серед міжнародно-правових стандартів називають також норми рішень міжнародних організацій, хоча більшістю вчених визнається їх вузьке значення [12, с. 8].

Особливе місце серед міжнародно-правових стандартів займає Статут ООН, який є міжнародним договором особливого роду. Під загальними конвенціями в статті 38 Статуту Міжнародного Суду ООН розуміють договори, в яких беруть участь або можуть брати участь всі держави, і в них містяться норми, обов'язкові для всього міжнародного співтовариства, тобто норми загального міжнародного права. До спеціальних належать договори з обмеженою кількістю учасників, для яких положення цих договорів є обов'язковими. Міжнародний звичай

створюється в результаті практики держав. Кваліфікація правил поведінки як звичаю є складним питанням, оскільки, на відміну від договірних норм, звичай не оформлюється одним письмовим актом. Для встановлення існування звичаю використовуються допоміжні засоби: судові рішення та доктрини, рішення міжнародних організацій та односторонні акти і дії держав. До судових рішень, які є допоміжним засобом, належать рішення Міжнародного Суду ООН, інших судових та арбітражних органів. Передаючи спір до Міжнародного Суду ООН чи до інших міжнародних судових інституцій, держави часто просять встановити наявність звичаєвої норми, обов'язкової для сторін у спорі. Інколи судові рішення можуть започаткувати формування звичаєвої норми міжнародного права. Допоміжним засобом для визначення існування звичаю є односторонні дії та акти держав як доказ визнання того чи іншого правила поведінки як звичаю. До таких односторонніх дій чи актів належать внутрішнє законодавство та інші нормативні акти. Міжнародні судові органи для підтвердження існування звичаєвої норми часто вдаються до посилання на національне законодавство. Офіційні заяви глав держав та урядів, інших представників, зокрема, в міжнародних органах та делегацій на міжнародних конференціях можуть бути таким доказом. Допоміжним засобом для визначення звичаю можуть вважатися також спільні заяви керівників держав (комюніке за результатами переговорів).

Іванов Ю. А. в своїй праці «Міжнародне право» [13, с. 23–33] подає в історичній ретроспективі етапи появи міжнародно–правових стандартів, на основі яких можна запропонувати ще одну ознаку для класифікації – за часовим фактором. Доцільно виділити такі етапи розвитку міжнародно–правових стандартів: 1. В стародавні часи. 2. В середні віки (VI–XVI сторіччя). 3. Зародження класичного міжнародного права. 4. Розвитку класичного міжнародного права (1789–1919 рр.). 5. Періоду переходу від класичного до сучасного міжнародного права (1919–1946 рр.) та в роки Другої світової війни. 6. Сучасний період (друга половина XX – початок XXI ст.).

М.Ю. Черкес зазначає, що міжнародно–правові стандарти можуть класифікуватися на основі різних критеріїв [14, с. 80]. За кількістю учасників вони бувають двосторонні і багатосторонні. Двосторонніми є договори, в яких беруть участь дві держави. Однак можливі випадки, коли у двосторонньому договорі бере участь з одного боку одна держава, а з іншого боку – декілька (так було при укладанні Паризьких мирних договорів 1947 року, коли з одного боку виступала, наприклад, Фінляндія, а з іншого – держави–переможниці: СРСР, США, Франція і Великобританія). Багатосторонніми є договори, у яких беруть участь три і більше держави. Крім того, виділяють загальні багатосторонні договори, тобто такі, які укладаються хоча і декількома державами, але мають значення й інтерес для переважної кількості держав світу. На Віденській конференції делегація УРСР внесла проект визначення загального багатостороннього договору як такого, котрий пов'язаний з питаннями, що

викликають загальний інтерес у міжнародній спільноті держав. До таких належать, наприклад, договір про непоширення ядерної зброї, про заборону випробувань ядерної зброї у трьох середовищах. Останній був укладений у серпні 1963 р., коли такі випробування провадилися декількома державами, але підписали його майже всі.

Міжнародно–правові стандарти бувають відкритими і закритими. Відкритими є такі, у яких може брати участь або до яких може приєднатися будь–яка держава. Закритими називаються такі, участь в яких залежить від погодження з іншими учасниками.

У період існування СРСР його МЗС видавало збірники чинних договорів, угод і конвенцій, укладених СРСР та іноземними державами. Там використовувалася така класифікація міжнародних договорів: 1) політичні договори; 2) угоди з правових питань; 3) угоди з прикордонних питань; 4) угоди з економічних питань; 5) угоди з питань сполучення; 6) угоди з питань транспорту; 7) угоди з питань охорони здоров'я; 8) угоди з питань війни.

Цілком природно, що така класифікація була призначена для обслуговування власне внутрішньодержавних інтересів і не в усьому співпадала з міжнародними критеріями. Але поділ на політичні, економічні, культурні угоди є загальноприйнятим, хоча й не несе будь–якого юридичного навантаження.

Міжнародно–правові стандарти можна класифікувати за найменуванням. Нижченаведені відмінності в найменуванні мають значення лише тоді, коли потрібно дати правильну назву міжнародному договору, але й тут будь–яких обов'язкових вимог або принципів відмінностей не існує.

Так, існують наступні найменування міжнародно–правових стандартів.

Пакт. Так звичайно називають двосторонню або багатосторонню міждержавну угоду політичного характеру. Це надто урочиста назва і тому застосовується до угод особливої значущості або важливості, наприклад, Пакт про ненапад. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права тощо.

Трактат – багатосторонній договір, який налагоджує відносини між учасниками у будь–якій політичній галузі. Сьогодні ця назва застосовується надто рідко. Разом з тим у ряді європейських мов трактат є синонімом міжнародного договору.

Договір – найбільш розповсюджене й загальноприйняте найменування угод між державами з різних питань. Термін "міжнародний договір" – єдиний, що використаний у віденських конвенціях про право міжнародних договорів.

Угода – як і договір – надто розповсюджене найменування оформленої у письмовому вигляді домовленості між державами з різних питань. Важливо зазначити, що разом з тим угодою оформлюються менш

важливі сфери згоди, ніж договором, і ця назва носить менш урочистий характер.

Конвенція – угода найчастіше в спеціальній галузі, наприклад, з технічних, правових або інших питань (розподіл радіочастот, про режим проток, з екологічних проблем).

Декларація – одностороння заява однієї або декількох держав, у якій проголошується їхній погляд на будь-яку проблему, спосіб її вирішення тощо. Такий самий характер має хартія (наприклад, Англо-американська декларація про зустріч Президента Сполучених Штатів Ф. Рузвельта і Прем'єр-міністра Великобританії В. Черчілля 14 серпня 1941 р. називалася також "Атлантичною хартією").

Модус вівенді ("спосіб існування") – тимчасова угода, яка має бути замінена іншою, постійною.

Картель – давнє найменування міжнародного договору про обмін військовополоненими або про видачу злочинців. Сьогодні не застосовується, у тому числі й у згаданому контексті.

Конкордат – договір, що укладається Ватиканом з державами переважно католицької релігії, у якому обумовлюється становище католицької церкви у даній країні.

Протоколи – різноманітні допоміжні угоди, що нерідко супроводжують укладення основного договору або мають самостійний характер, але пов'язані з виконанням раніш укладеного договору. Наприклад, Протокол до угоди між урядом СРСР і урядами Королівства Бельгії і Великого князівства Люксембург про взаємне заохочення і взаємний захист капіталовкладень від 9 лютого 1989 р.; Протокол про закінчення виводу радянських військ з Чехословаччини від 9 листопада 1991 р. тощо.

Акт – позначення міжнародного зобов'язання або односторонньої урочистої заяви. Наприклад, Заключний Акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р.

Меморандум – документ, у якому фіксується погляд сторони на фактичний стан справ. Меморандум є формою односторонньої заяви держави і відрізняється від декларації тим, що стосується менш важливих проблем [15, с. 81–82].

Поняття «договір» у Віденських конвенціях вживається як родове поняття, що охоплює усі види міжнародно-правових стандартів [16, с. 158].

Найбільш повну класифікацію міжнародних правових стандартів пропонує Баймуратов М. О. в своїй праці «Міжнародне право» [17, с. 158–166].

Міжнародно-правові стандарти автор класифікує за різними підставами: I. За кількістю учасників: 1) односторонній міжнародний юридичний акт. Його виділення в якості самостійного виду міжнародного договору деякі автори пояснюють наявністю процесу одностороннього волевиявлення суб'єкта міжнародного права, що, правда, викликає

юридичні наслідки тільки для цього суб'єкта. До таких односторонніх юридичних актів належать: нотифікація; визнання; протест; відмова;

2) двосторонні договори, у яких беруть участь два суб'єкти. Проте в такому договорі можливі і варіації; з одного боку, участь однієї держави, а з іншого боку – декількох;

3) багатосторонні договори, у яких беруть участь три і більше суб'єкти. Слід виділити так звані загальні багатосторонні договори, що укладаються між декількома державами, але з питань, що становлять інтерес для більшості держав–членів світового співтовариства;

II. За сферою і силою дії: 1) універсальні договори – у них беруть участь практично всі держави–члени світового співтовариства (наприклад, Статут ООН);

2) регіональні договори – у них беруть участь держави певного географічного регіону, на який поширюється дія цього договору (наприклад, учасниками Європейської конвенції про громадянство 1997 року є європейські держави–члени Ради Європи);

3) субрегіональні договори – у них беруть участь держави всередині певного географічного регіону (наприклад, договори про створення Єврорегіонів);

III. За ступенем відкритості: 1) відкриті договори – у них бере участь і до них управі приєднатися будь–яка заінтересована держава. Такі договори, як підкреслюється у Віденській декларації про універсальність 1969 року, «повинні бути відкриті для загальної участі»;

2) закриті договори – у них коло учасників заздалегідь визначене.

IV. У залежності від суб'єкта, що укладає договір: міждержавні договори (укладаються від імені держави); міжурядові договори (укладаються від імені уряду); міжвідомчі договори (від імені органів виконавчої влади держави – його міністерств і відомств).

V. У залежності від форми договору: договір у писемній формі – більшість міжнародних договорів у даний час укладається в такій формі; договір в усній формі – так звана «джентельменська угода», зустрічається досить рідко. Її прикладом може служити джентельменська угода про правила процедури III Конференції ООН з морського права, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 16 листопада 1973 року.

VI. У залежності від об'єкта міжнародно–правового регулювання: договори політичні; угоди з правових питань; угоди з прикордонних питань; угоди з економічних питань; угоди з питань транспорту і зв'язку; угоди з питань охорони здоров'я; угоди з питань війни.

Слід зазначити, що така об'єктна класифікація, яка на практиці не має юридичного значення, застосовувалася ще МЗС СРСР у діючих Збірниках, що публікувалися ним, котрі укладаються СРСР з іноземними державами.

Академік Ю.С. Шемшученко розділяє міжнародні стандарти на міжнародні стандарти у галузі прав людини, охорони навколишнього

середовища, самоврядування, боротьби з правопорушеннями, попередження злочинності тощо [18, с. 615].

Зважаючи на міжнародно-правові стандарти, прийняті в рамках ООН, зміст їх діяльності реалізується у співробітництві в соціальній, економічній, культурній, правоохоронній сферах, а також у підтримці поваги до прав людини та основних свобод громадянина.

Зазначені стандарти класифікуються за наступними критеріями:

- 1) залежно від онтологічного статусу: – номінальні (тобто термінологічні, текстові), до яких належать самі назви, тобто перелік, номенклатура прав і свобод людини і громадянина, які використовуються у найрізноманітніших міжнародних документах; – фактичні (змістовні), тобто зафіксовані у цих джерелах змістовні та обсягові та кількісні показники таких прав і свобод;
- 2) за сферою дії: всесвітні (загальнолюдські, глобальні); регіональні (зокрема, континентальні);
- 3) за характером обов'язковості впровадження: юридичні, втілення яких є формально обов'язковим для певних держав і забезпечується застосуванням міжнародних санкцій; морально-політичні, позбавлені формальної обов'язковості [19, с. 20].
- 4) За масштабом дії стандарти діляться на дві групи: універсальні, тобто стандарти, вироблені ООН; регіональні, які вироблені Радою Європи та іншими регіональними об'єднаннями держав.
- 5) За спеціалізацією міжнародні акти поділяються на два класи: акти загального характеру, які містять окремі стандарти, але не призначені для регламентації; акти спеціалізованого характеру, мета яких – викладення стандартів.
- 6) За обов'язковістю для держав-учасниць стандарти діляться на два основні класи: обов'язкові норми – принципи і загальні положення; конкретні стандарти – рекомендації, які не носять обов'язкового характеру.

За допомогою такої класифікації можна відділяти обов'язкові норми від рекомендованих, спеціалізовані акти відділяти від актів загального характеру, розділяючи їх за масштабами дії [20, с. 37].

Універсальні міжнародні акти, прийняті ООН, ми можемо включити у систему діючих міжнародних актів, виходячи з названих класифікацій:

1. Акти загального характеру: Загальна декларація прав людини від 1948 року; Пакт про економічні, соціальні й культурні права від 1966 року; Пакт про громадянські і політичні права від 1966 року; Декларація ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1963 року; Декларація про права розумово відсталих осіб від 1971 року; Декларація про права інвалідів від 1975 року.

2. Спеціалізовані акти: Декларація про захист всіх осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських або які принижують гідність видів поведіння і покарання від 1975 року; Європейська Конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує

гідність, поведженню чи покаранню від 1984 року; Кодекс поведінки посадових осіб при підтриманні правопорядку від 1979 року; Принципи медичної етики, які відносяться до працівників охорони здоров'я, особливо лікарів, стосовно захисту засуджених або затриманих осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських видів поводження і покарання від 1982 р.; Звід принципів захисту всіх осіб, затриманих чи ув'язнених в будь-якій формі від 1989 року.

Існує велика кількість різноманітних міжнародних норм, які відрізняються за юридичною силою, за сферою дії. Це значною мірою ускладнює процес узгодження та зближення національного законодавства з міжнародними стандартами.

Висновки. Таким чином, міжнародно-правовий стандарт автор розуміє як сукупність існуючих норм і принципів, закріплених у міжнародних договорах, конвенціях, угодах, пактах тощо. На їх базі визначається зміст і обсяг певного права, вони стають орієнтиром для векторів розвитку національного законодавства держави-учасника цих договорів.

Основними критеріями класифікації міжнародно-правових стандартів є: сфера суспільних відносин (Антонович М. М., Баймуратов М. О.); сила дії (Баймуратов М. О.); суб'єкти, які укладають міжнародні угоди (Антонович М. М., Баймуратов М. О., Черкес М. Ю.); форма (Антонович М. М., Баймуратов М. О.); етапи розвитку (Іванов Ю. А.); вид міжнародного стандарту (Іванов Ю. А.); найменування (Черкес М. Ю.); ступінь відкритості (Баймуратов М. О.); об'єкт міжнародно-правового регулювання (Баймуратов М. О.); галузь права (Шемшученко Ю. С.); тощо.

Запропоновані положення складають авторське бачення поняття міжнародно-правового стандарту та його основних ознак, класифікацію міжнародно-правових стандартів відповідно до вимог науки міжнародного права в Україні.

Використані джерела:

1. Балінський О.В. Міжнародні правові стандарти та їх роль у правовому розвитку в умовах глобалізації / О. В. Балінський // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006. – Вип. 32. – С. 464 – 465.
2. Орзих М.Ф., Крусяк А.Р. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право/ М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян. – Киев: Алеута, 2006. – 290 с.
3. Глевацька Н.М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України/ Н.М. Глевацька// Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2009_15/.../16.pdf
4. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / [авторський колектив; відп. редактор: Ю.І. Римаренко]. – К.: КНТ, 2006. – 740 с. - С. 99 – 100.
5. Баймуратов М. О. Міжнародне право / М. О. Баймуратов. - Х.: «Одіссей», 2001. - 672 с.
6. Іванов Ю. А. Міжнародне право / Ю. А. Іванов. - К.: Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2004. - 202 с.

7. Там само.
8. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. – К.: МЗС України, 2004.
9. Антонович М. М. Міжнародне публічне право / М. М. Антонович. – К.: Видавничий дім «КМ академія», 2003. - 307 с.
10. Іванов Ю. А. Вказ. праця.
11. Статут Міжнародного Суду ООН // Статут ООН. – К.: МЗС України, 1995.
12. Іванов Ю. А. Вказ. праця.
13. Там само.
14. Черкес М. Ю. Міжнародне право / М. Ю. Черкес. - К.: Т-во "Знання", КОО, 2003. - 292 с.
15. Там само.
16. Див.: Баймуратов М. О. Міжнародне право / М. О. Баймуратов. - Х.: «Одіссей», 2001. - 672 с.
17. Там само.
18. Див.: Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К.: «Українська енциклопедія», 1998 – 2004. – Т. 5: П-С. – 2003.– С. 615.
19. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К., 2004. – 464 с.
20. Игнатьев А.А. Уголовно-исполнительное право / А. А. Игнатьев. - М.: Новый юрист. – 1997. – 378 с.

Рецензент: к.ю.н. Бабін Б.В.

УДК 341

Мельничук О.І.

к.ю.н., старший науковий співробітник
відділу міжнародного права та
порівняльного правознавства
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. Стаття присвячена огляду та короткому аналізу правових актів Європейського Союзу, що стосуються різних сфер охорони культурної спадщини: питання загальної культурної політики, охорона нерухокої культурної спадщини, збереження архівної спадщини, експорт культурних цінностей, переміщення культурних цінностей в рамках ЄС, повернення культурних цінностей незаконно переміщених з території ЄС. Аналізується еволюція правовідносин та права ЄС та в цій сфері.

Аннотация. Статья посвящена обзору и краткому анализу правовых актов Европейского Союза, касающихся разных сфер охраны культурного наследия: вопросы общей культурной политики, охрана недвижимого культурного наследия, сохранение архивного наследия, экспорт культурных ценностей, перемещение культурных ценностей в рамках ЕС, возвращение культурных ценностей, незаконно перемещенных

с территории ЕС. Анализируется эволюция правоотношений и развитие права ЕС в этой сфере.

Annotation. The article is devoted to review and brief analysis of EU legal instruments concerning different spheres of cultural heritage protection: common cultural politics, protection of tangible cultural heritage and archive heritage, export of cultural property, moving of cultural property inside EU, restitution of cultural objects. The evolution of legal relations and development of EU legislation is examined.

Актуальність цієї тематики полягає в тому, що посилення економічної інтеграції на глобальному та регіональному рівні сприяє міжкультурному діалогу та культурному співробітництву між державами. Сьогодні міжнародні аналітики відмічають загальносвітову та загальноєвропейську тенденцію «культуризації» економіки. Остання яскраво проявляється в економічних процесах та макропоказниках держав-членів ЄС[1]. Безсумнівно, явище «культуризації» знаходить пряме відображення і в правових джерелах, зокрема, в установчих договорах Європейського Союзу та актах вторинного права ЄС.

Правовим проблемам охорони культурної спадщини присвячені праці В.І. Акуленка, М.М. Богуславського, В.В. Максимова, Дж. Нафзігера, Л.Протт та ін., проте у вітчизняній науці міжнародного права вищезазначена тематика є малодослідженою, тому метою даної статті є розкриття правових засад, що регулюють правовідносини в сфері культурного співробітництва в рамках ЄС.

Інтеграція в рамках Європейських Співтовариств з моменту їх виникнення базувалась суто на економічних засадах, ставлячи перед собою мету зняття бар'єрів для створення спільного ринку на принципах вільного переміщення товарів, послуг, капіталів та робочої сили. Успішне функціонування Європейських Співтовариств в сфері економічного співробітництва (першої опори ЄС) сприяло більш тісному об'єднанню держав в інших напрямках – співробітництво в сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки (друга опора ЄС), юстиції і внутрішніх справ (третья опора ЄС).

Як результат реалізації наднаціональної компетенції інститутів Європейських Співтовариств в ході розвитку європейської інтеграції в рамках Європейських Співтовариств і Європейського Союзу склався унікальний феномен – право Європейського Союзу. За визначенням Суду Європейських Співтовариств право ЄС є новою системою правових норм, що створює новий правопорядок, незалежний та відмінний від міжнародного права[2]. В той же час очевидним є те, що складна та своєрідна природа ЄС визначає специфіку принципів та процедур ухвалення в його рамках рішень[3].

Незважаючи на суто економічні цілі створення Європейського Економічного Співтовариства, в Римському договорі 1957 р. (навіть в рамках першої опори ЄС) вже були закладені правові засади для розвитку культурного співробітництва держав. Так, стаття 3 (пункт р) Римського договору 1957 р. одним з напрямів діяльності Співтовариства визначила

«заохочення розвитку культур держав-членів». Певний час ця норма залишалася декларативною, проте, вона мала значення для визначення подальшого розвитку політики ЄС.

Установчі договори Європейських Співтовариств вимагали тісної інтеграції держав-членів на засадах передання окремих функцій інституціям ЄС. Як зазначив Суд Європейських Співтовариств у своєму рішенні «держави-члени обмежили свій суверенітет у певній сфері на користь правопорядку ЄС та його законів»[4]. В той час держави не були готові обмежувати свій суверенітет в справі охорони культурної спадщини та у формуванні культурної політики взагалі, тому ця сфера значний час залишалася виключною внутрішньою компетенцією кожної держави-члена ЄС.

Вперше інтерес до охорони культурних цінностей був виявлений Комісією ЄЕС у Рекомендації від 20 грудня 1974 року щодо захисту архітектурної та природної спадщини (75/65/ЄЕС)[5], в якій відзначено, що архітектурна та природна спадщина, яка відображає європейську культурну ідентичність, знаходиться під серйозною небезпекою спотворення та зникнення. З цією метою Рекомендація визначила вкрай необхідними вжиття термінових заходів щодо архітектурних та природних об'єктів як міської, так і сільської місцевості. В Рекомендації 1974 р. підкреслено важливість прийняття в рамках ЮНЕСКО Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини 1972 р. та зазначено про необхідність запровадження Програми «Рік Європейської архітектурної спадщини».

Пізніше, в рамках Ради Міністрів культури ЄЕС 13 листопада 1986 р. була прийнята Резолюція щодо захисту архітектурної спадщини Європи (86/С 320/01), в якій, з метою вжиття заходів щодо захисту, поширення та захисту культурної спадщини, враховуючи резолюцію Європейського парламенту від 14 вересня 1982, було погоджено розвивати ефективну співпрацю з різних напрямів щодо охорони європейської архітектурної спадщини, заохочувати обмін міждержавним досвідом та передачу інформації, стандартизувати термінологію, заснувати мережу бази даних в цій сфері, підтримувати державні органи, що спеціалізуються на реставрації будівель, а також популяризувати архітектурну спадщину тощо.

В Резолюції Ради Міністрів культури ЄЕС від 13 листопада 1986 щодо збереження творів мистецтва та артефактів (86/С 320/03) відзначено важливість консервації творів мистецтва та артефактів культурного та історичного значення, включаючи архіви та книги. В документі зазначається, що європейські країни володіють значним масивом культурного матеріалу, який повинен бути захищеним та збереженим для нинішніх та майбутніх поколінь. Збереження рухомих творів мистецтва та артефактів включає захист навколишнього середовища, відновлення і реставрацію об'єктів культури, а також їх фізичне збереження. Це вимагає тісної співпраці міжнародних організацій та експертів цієї сфери. В

Резолюції відзначено, що консервація повинна бути предметом ретельного вивчення в рамках держав-членів та ЄС в цілому.

В Маастритському договорі 1992 р., який заснував Європейський Союз, культурним питанням присвячений Розділ 9. Правовою основою формування єдиної культурної політики ЄС став п.1 ст. 128 Маастритського договору, який визначив, що ЄС повинен сприяти розквіту культур держав-членів, поважаючи при цьому їх національне та регіональне різноманіття і одночасно спільну культурну спадщину. Як зазначає англійський правник А.Татам, включення культурного співробітництва до частини права ЄС має символічне значення, оскільки йдеться про зміцнення зв'язків між партнерами[6]. Пункт 4 статті 128 підкреслив, що ЄС в своїх діях повинна враховувати культурні аспекти. Так, з моменту укладення Маастритського договору в 1992 р. культурна політика офіційно стала одним з напрямків діяльності Європейського Союзу та почала розглядатися як фактор економічної і соціальної інтеграції Європи. Проте, роль Європейського Союзу обмежується лише заохоченням співробітництва між суб'єктами культури в різних державах ЄС або доповненням їх діяльності з метою поширення їх культур на засадах національної та регіональної різноманітності, враховуючи спільну культурну спадщину.

В 3 частині 12 розділу статті 151 Амстердамського договору, укладеного в 1997 р., міститься норма аналогічна статті 128 Маастритського договору 1992 р. Правові норми, що містяться у вищезазначених статтях прямо відносять культурну сферу до компетенції Співтовариства, хоча основний акцент робиться на заохочення безпосереднього співробітництва держав-членів. Таким чином, в діючому законодавстві ЄС нормативно ще раз був підтверджений «культурний підхід», за якого, навіть переслідуючи в своїй діяльності суто економічні цілі, необхідно враховувати культурні аспекти та вплив на культуру в цілому.

На реалізацію зазначених положень Маастритського договору 1992 р. та Амстердамського договору 1997 р. ЄС розпочав ряд програм культурного спрямування – «Леонардо», «Рафаель», «Медіа», «Культура-2000» тощо, які передбачають надання на конкурсних засадах фінансової підтримки (грантів) культурно-художнім або просвітницьким проектам. Зокрема, програма «Рафаель» (1997-2001 рр.) була розпочата відповідно до Рішення № 2228/97/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 13.10.1997 про заснування Програми дій Співтовариства в сфері культурної спадщини. Ця Програма сприяла збереженню та використанню рухомого та нерухомої європейської культурної спадщини, підвищенню її доступності для суспільства, стимулювала обмін досвідом та передачу технологій, сприяла розширенню доступу громадян Європи до культурної спадщини та розвитку бережливого ставлення до пам'яток культури. В рамках Програми проводилися роботи по відновленню та збереженню культурних пам'яток (музеї, колекції, бібліотеки, архіви, зібрання

фотокарток, кіно фонди, фонди звукозапису), археологічних наземних та підводних об'єктів, архітектурних пам'яток та культурних ландшафтів.

Так, в 1996 р. було обрано 5 пріоритетних сфер діяльності Програми – стиль «бароко» (1610-1760), археологія (до кінця 16 ст. для наземної археології і кінця 18 ст. для підводної спадщини), розширення доступу до європейських музеїв, заходи європейського масштабу для надання більшого значення культурній спадщини та мобільності спеціалістів. З 495 заяв були обрані 147 проектів, 25% з них стосуються держав Центральної Європи, так і третіх держав, що підписали угоди, які включають пункт культурного співробітництва. Протягом 4 років бюджет програми склав 30 млн. євро та було профінансовано 224 проекти в сфері культури.

Згодом було ухвалено серію документів, присвячених посиленню співпраці державних установ членів ЄС в галузі європейських архівів – Резолюція Ради та Ради міністрів культури ЄС від 14 листопада 1991 р., Рішення Ради ЄС від 17 червня 1994 р., Резолюція Ради ЄС від 6 травня 2003 р., Рекомендація Ради ЄС від 14 листопада 2005 (2005/835/ЄС). Зокрема, в Рішенні Ради ЄС від 17 червня 1994 щодо розширення співпраці в сфері архівів (94/С 235/03) було підкреслено значення архівів як суттєвої частини культурної спадщини Співтовариства та зазначено, що використання архівів може сприяти досягненню цілей, визначених в ст. 128 Маастритського договору 1992 р., зокрема, щодо удосконалення знань культури та історії європейських народів, а також відзначено необхідність співробітництва між державами-членами та Співтовариством в сфері архівів.

Специфікою права ЄС в сфері охорони культурних цінностей є те, що відносини в цій сфері розглядаються крізь призму економічних цілей інтеграції європейських держав. Зокрема, до об'єктів, що володіють мистецькою чи історичною цінністю застосовується термін «культурні товари». В українському законодавстві для цієї категорії закріплено термін «культурні цінності», «пам'ятки» або «культурні об'єкти», в міжнародному праві поширеним терміном є «культурна власність», «культурна спадщина», «культурне надбання». Поряд з тим, однозначності у застосуванні цих термінів ні у законодавстві України, ні у міжнародному праві не існує, вони часто використовуються як синоніми[7].

Однією з цілей Європейського Економічного Співтовариства було створення митного союзу, забезпечення повної свободи переміщення товарів та відміна будь-якого роду обмежень з ввезення та вивезення[8]. Тому ст. 36 Угоди про ЄЕС встановила: положення ст. 30-34 (усунення обмежень на ввезення та вивезення) не поширюються на ввезення, вивезення або обмеження, що встановлені для захисту національного культурного надбання, що представляє художню, історичну або археологічну цінність. Ще в 1954 р. в рамках Ради Європи була укладена і підписана більшістю держав-членів ЄС Європейська культурна конвенція, згідно з ст. 4 якої кожен учасник закликається сприяти переміщенню культурних цінностей, вживати необхідні заходи для їх захисту,

забезпечувати «розумний доступ до них». Ці положення носять досить загальний характер.

Метою Маахстритського договору 1992 р. є створення спільного ринку для усіх видів економічної діяльності, зокрема, ст. 7а передбачає, що внутрішній ринок має включати увесь простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечується вільний рух товарів, людей, послуг і капіталів. Принцип вільного переміщення культурних цінностей займає одну з головних позицій серед принципів права ЄС. Одним з суттєвих пластів, що лежать в основі принципу вільного переміщення культурних цінностей, є законодавство Європейського союзу, по відношенню до експорту культурних цінностей[9]. В рамках своєї політики Європейський Союз регламентує питання торгівлі культурними товарами. Хоча Маахстритський договір 1992 р. не дає визначення поняття «товари», Європейський суд зазначив, що «під товарами... слід розуміти вироби, які можна оцінити за допомогою грошей і які, у такий спосіб, стають об'єктом торгових операцій»[10]. Ця категорія не обмежується споживчими товарами або звичайними товарами, предметами широкого вжитку і може поширюватись на твори мистецтва.

Поняття «культурні товари» містилося в Регламенті Ради ЄЕС № 3911/92 від 9 грудня 1992 про експорт культурних товарів. Відповідно до ст. 1 Регламенту «культурними товарами» вважаються всі культурні об'єкти, перераховані в Додатку до Регламенту № 3911/92. Додаток перераховує різні категорії культурних об'єктів – книжки, мапи, транспортні засоби, картини тощо, визначаючи їх приналежність до культурних товарів на основі тимчасового критерію. Так, до культурних товарів відносяться книжки видані понад 100 років назад, мапи, намальовані понад 200 років назад, транспортні засоби, випущені понад 75 років назад тощо. Регламент Ради ЄЕС № 3911/92 визначив, що експорт «культурних товарів» за межі ЄС здійснюється на основі експортних ліцензій, що видаються уповноваженими органами держав-членів. Метою Регламенту № 3911/92 було регулювання вивезення культурних цінностей в треті держави, тобто в держави, що не входять до складу Співтовариства. Було передбачено, що культурні цінності можуть вивозитися лише за наявності дозволу на вивезення (в додатку до Регламенту № 753/93 про виконання Регламенту № 3911/92 була додана форма документу на вивезення). Регламент Ради ЄС № 116/2009 від 18 грудня 2008 щодо експорту культурних товарів анулював попередній Регламент № 3911/92 та вніс зміни до правил експорту культурних товарів з метою створення гарантій єдиного контролю при здійсненні експорту за межі митної території ЄС.

Складним питанням виявилась необхідність поширення повною мірою ст. 23 Маахстритського договору 1992 р. (колишня ст. 30), що закладає принцип вільного переміщення товарів на торгівлю культурними товарами в межах ЄС. Проблему складає тлумачення ст. 30 Маахстритського договору (колишня ст. 36), що дозволяє вводити

обмеження на свободу переміщення товарів з метою захисту національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність. Держави-члени довгий час намагались якомога ширше тлумачити це застереження, звести до поняття «захист культурних цінностей», проте Суд Європейських Співтовариств не підтвердив таке трактування. Зокрема, в 1984 р. у своєму Рішенні по об'єднаній справі «Сінетік» Суд ЄС відмітив наступне «Проблема є досить делікатною. З одного боку, очевидно, що захист культури є важливим завданням, що закладена в праві Співтовариства, і без сумніву охоплюються винятками у відповідності до ст. 36, що відносяться до захисту національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність. З іншої сторони, винести цілий сектор комерційної активності за межі ст. 30 на основі того, що вона є виробництвом культурних товарів, недоцільно. Більш того, поняття «культура» досить складно визначити»[11]. Позиція суду є зрозумілою: за відсутності чіткого визначення поняття «культурні товари» та водночас широкого тлумачення положення ст. 30 Маахстритського договору 1992 р. призвело б до поширення застереження на всі культурні об'єкти, що не є виправданим. Суд залишив також без вирішення питання про співвідношення понять «культурні товари» та «національні скарби, що мають художню, історичну, археологічну цінність».

Проте, ця проблема була вирішена Директивою Ради ЄС № 93/7/ЕЭС від 15 березня 1993 р. про повернення культурних об'єктів протиправно вивезених з території держав-членів. В додатку перераховуються об'єкти культури, що відносяться до національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність в контексті ст. 30 Маахстритського договору 1992 р. Цей перелік культурних об'єктів повністю співпадає з переліком «культурних товарів», приведеним в додатку до Регламенту № 3911/92. Відповідно на торгівлю «культурними товарами» поширюється застереження по ст. 30 Маахстритського договору 1992 р.

Одним з важливих напрямків співробітництва держав та визначення спільної політики в ЄС є сфера повернення культурних об'єктів, незаконно переміщених з території держави-члена ЄС, якій присвячена Директива Ради ЄС 93/7/ЕЕС від 15 березня 1993 р. Метою директиви є гарантування повернення культурних об'єктів, що класифікуються як національні скарби художньої історичної чи археологічної цінності на підставі національного законодавства або адміністративних процедур, якщо вони: належать до однієї з категорій визначених в додатку до Директиви, становлять невід'ємну частину публічних колекцій, зафіксованих в музейних реєстрах, архівів та бібліотек або подібних інституцій.

Директива № 93/7 від 15 березня 1993 р. про повернення незаконно переміщених культурних цінностей стосується лише відносин між членами ЄС та вимагає її реалізації у внутрішньому правопорядку держав. На виконання цієї Директиви в Данії, Франції, Ірландії, Нідерландах, Швеції, Іспанії, Великобританії, а пізніше у 1998 р. в Німеччині було прийнято спеціальне законодавство[12]. Завдяки ухваленню Директиви № 93/7 було

створено правовий інструмент, що полегшує повернення нелегально переміщених культурних цінностей, які мають особливо важливе значення для національної культурної спадщини держав-членів ЄС.

Таким чином, до компетенції інституцій ЄС включаються все більше напрямків міждержавного співробітництва в культурній сфері – питання загальної культурної політики, охорона нерухомої культурної спадщини, збереження архівної спадщини, експорт культурних цінностей, переміщення культурних цінностей в рамках ЄС, повернення культурних цінностей незаконно переміщених з території ЄС тощо. Це свідчить про те, що культурна діяльність поступово переміщується з периферії інтересів ЄС на перші позиції. Поряд з тим, слід відмітити складність та неоднозначність процесів та тенденцій, що відбуваються і впливають на культурну ситуацію та її розвиток в сучасній Європі. Слід відмітити те, що спільна культурна політика в рамках Європейського Союзу не має на меті уніфікації культурних особливостей держав-членів, а спрямована на збереження їх різноманітності з урахуванням спільної європейської ідентичності.

Використані джерела:

1. International flows of selected cultural goods 1980-98, UNESCO Institute for Statistics, 2000; Europeans' participation in cultural activities. Eurostat, April 2002; Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization // http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/digital_en.html
2. Справа 26/62, N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van en Loos [1963] ECR 1 at 12.
3. Микієвич М.М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки. – Львів, 2005. – С.10.
4. Справа Van Gend en Loos ECR 1at 2 (1963).
5. OJ L 21, 28.1.1975, p. 22–23.
6. Алан Татам. Право Європейського Союзу. – К., 1998. – С. 371.
7. Акуленко В.І. Термінологічні колізії в законодавстві України про охорону культурної спадщини в контексті міжнародного права // Правова держава. – Вип. 14. – 2003. – С. 425-438.
8. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте. – М., 2004. – С. 179.
9. Рибак К.С. Законодательство Европейского Союза об экспорте культурных товаров (ценностей) // Культура: управление, экономика, право. – № 3. – 2005. – С.20.
10. Справа 7/68, Commission v. Italy [1968] ECR 223.
11. Case 60&61, Cinetheque [1985] ECR 2605.
12. Siehr K. A special regime for cultural objects in Europe/ Unif. Law Rev. / Rev. dr. unif. 2003. 1/2. – P. 556.

Рецензент: д.ю.н. Сліденко І.Д.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ АСПЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Анотація. В статті досліджено інституціональні аспекти регіональної допомоги в концепції сталого розвитку, в тому числі здійснений цілісний науковий аналіз діяльності світового співтовариства та його інституціональних структур з питань державної та регіональної допомоги, а також проаналізовано зарубіжний досвід та систематизована нормативно-правова база стосовно регіональної допомоги.

Аннотация. В статье изучены институциональные аспекты региональной помощи в концепции устойчивого развития, в том числе осуществлен целостный научный анализ деятельности мирового сообщества и его институциональных структур по вопросам государственной и региональной помощи, а также проанализирован иностранный опыт и систематизирована нормативно-правовая база по региональной помощи.

Annotation. The article highlights institutional aspects of the regional assistance in the context of sustainable development, including a complex scientific analysis of activity of the world association and its institutional structures in connection with state and regional assistance, as well as the foreign experience is analyzed and the normatively-legal base is systematized on questions of regional assistance

Постановка проблеми. В останні десятиріччя світова спільнота визначила, що одним з новітніх напрямків у державному управлінні регіонами та здійсненні відповідної економічної політики зорієнтовано на стійкий та незагрозливий розвиток, що в свою чергу обумовило необхідність пошуку шляхів для ефективного державного регулювання сталого розвитку регіонів та знищення існуючих диспропорцій.

Уперше поняття сталий розвиток (“sustainable development”) було запропоновано ще у 1987 році у доповіді “Наше спільне майбутнє» Міжнародною комісією ООН з навколишнього середовища та розвитку, головою якої була прем’єр-міністр Норвегії Гру Харлем Брундтланд. В доповіді під сталим розвитком мався на увазі “розвиток, що забезпечує потреби нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольнити свої власні потреби” [1]. Пізніше розпад планових економік у деяких європейських країнах ще більше актуалізував важливість наявності збалансованого сталого соціально-економічного розвитку, в тому числі і на регіональному рівні.

Генеральний Секретар Організації Об’єднаних Націй Пан Гі Мун в своїй доповіді від 01.04.2010 р. в рамках першої сесії Підготовчого

комітету Конференції ООН зі сталого розвитку зазначає, що «концепція сталого розвитку подібна мосту». На його думку, концепція сталого розвитку має на меті не тільки забезпечення зв'язку трьох компонентів (економічного, соціального та екологічного), але й об'єднати розвинуті країни і країни, що розвиваються, уряди і підприємства, наукові знання і державну політику, місто і село та сьогочасне і майбутні покоління людей [2].

Відповідно до цих вимог сьогодні саме інтеграція до Європейського Союзу дозволяє країнам спростити процес створення засад для такого розвитку шляхом реалізації програм підтримки та ноу-хау, що необхідні для створення сучасної ринкової економіки, в тому числі стандарти моніторингу та контролю за наданням державної та регіональної допомоги.

Ось чому серед *основних цілей* даної статті варто зазначити:

надання розуміння феномену "регіональна допомога" та його окреслення значення для побудови регіональної стратегії розвитку;

- окреслення проблем, які виникають у сфері соціально-економічного розвитку регіонів та світу;

- визначення інституціональних аспектів державної і регіональної допомоги;

- здійснення наукового аналізу діяльності світового співтовариства та його інституціональних структур з питань сталого розвитку.

Ступінь наукової розробки теми. Варто зазначити, що на сьогоднішній день загальнотеоретичні аспекти регіональної допомоги в контексті сталого розвитку вітчизняними вченими розглянуто і досліджено недостатньою мірою. Сама проблематика сталого розвитку аналізувалася в працях Л.Абалкіна, А. Аверіна, Б. Бабіна, М. Баймуратова, М. Іжі, К.Кондратьєва, В. Марущака, М. Миколайчука, Д. Романовича, В. Трегобчука, К.Удовенко та ін. Що стосується дослідження інституту регіональної допомоги, то варто зазначити, що у наукових працях вчених питання регіональної допомоги розглядаються в межах вивчення інституту державної допомоги. Проте свій внесок в осмислення нагальних проблем регіонального розвитку та регіональної допомоги внесли В. Бурдяк, В. Воронкова, А. Гальчинський, Н. Гвазава, Ю. Даник, О. Ковальова, С. Мельник, З. Петренко та інші. Використання окремих ідей із зазначених напрацювань надає змогу виділити окремі концептуальні засади регіонального розвитку та допомоги.

Викладення основного матеріалу. Феномен державного регулювання сталого розвитку регіону прийнято розглядати як діяльність суб'єктів регулювання щодо реалізації стратегії збалансованого соціально-економічного та екобезпечного розвитку відповідного регіону, що здійснюється шляхом застосування складної системи заходів та інструментів, які спрямовані на одночасне досягнення підвищення рівня життя населення, поліпшення раціонального використання регіонального потенціалу [3], в тому числі покращення фінансово-економічної системи (Авт.)

Ось чому вивчення концепту регіональної допомоги в концепції сталого розвитку дуже тісно пов'язане із виявленням дефініції «державної допомоги» як одного із важливих елементів організаційно-правової структури державного управління. Так наприклад, державна допомога суб'єктам господарювання є одним з інструментів стимулювання господарської діяльності для досягнення економічних, соціальних та політичних цілей, зокрема для підвищення конкурентоспроможності таких суб'єктів на зовнішньому і внутрішньому ринку.

Вже багато років надання державної допомоги є регулярною та постійною діяльністю у багатьох країнах, у тому числі й в Україні. Як вже зазначалось, державна допомога часто надається з наміром підтримати здатність національних підприємств конкурувати на все більш відкритому ринку. З точки зору підприємств, знання того, що держава може надавати їм допомогу у разі потреби, обмежує їх потребу у ретельному розрахунку ризиків, пов'язаних з їх господарською діяльністю. Ці ризики є особливо високими у перехідні періоди. У свою чергу, ризикована поведінка підприємств збільшує потребу у втручанні держави. Проте внаслідок надання державної допомоги створюються сприятливі умови для провадження окремими суб'єктами господарювання господарської діяльності або окремих її видів та знижується їх мотивація до підвищення ефективності такої діяльності.

Таким чином, державна допомога є формою економічного втручання з використанням державних ресурсів, наприклад, субсидій, пільгових кредитів, податкових пільг тощо з метою підтримки певного суб'єкта господарювання або діяльності [4].

Зазначимо, що до феномену державної допомоги в сучасній науці є подвійне ставлення. Нерідко державна допомога надається для підтримки національної галузі, і одночасно чинить руйнівний вплив на міжнародні торговельні відносини. Вона примушує інші країни, навіть ті, які зазвичай суворо контролюють державну допомогу, порушувати власні правила та рятувати власні галузі, які конкурують на таких міжнародних ринках. Наприклад, кілька років тому Європейський Союз був вимушений ввести тимчасові захисні механізми, що дозволяли надання допомоги в обсязі до 6% відсотків вартості суден, щоб дозволити верфям в ЄС протистояти нечесній конкуренції з боку корейських виробників [5].

Крім того, надання державної допомоги може негативно позначатися на функціонуванні ринкового механізму попиту і пропонування та системи конкурентних переваг, яка є основою міжнародної торгівлі, спотворювати конкуренцію, призводити до торговельних конфліктів, неефективного витрачання ресурсів і зниження суспільного добробуту.

Є загальновідомим, що в кожній державі функції управління здійснюються агентами центральної влади, що діють на території всієї країни. Таким чином, говорити про централізацію, децентралізацію або деконцентрацію державної влади – значить порушувати питання про те, яким чином між органами, що утворюють апарат державного управління,

поділяється відповідальність за забезпечення виконання різних функцій держави і право прийняття рішень, з питань, пов'язаних з виконанням своїх функцій [6, с. 381].

За загальним правилом державна допомога надається прямо або опосередковано центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими ними установами чи суб'єктами господарювання.

Існують різні види державної допомоги, зокрема вибіркові податкові пільги, пільгові кредити, компенсації, гарантії та субсидування заробітної плати. Найпоширенішим видом державної допомоги є пряма субсидія.

В Україні питання щодо надання державної допомоги регулюється Податковим, Господарським та Бюджетним кодексами України, Законами України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про захист економічної конкуренції», Концепцією державної промислової політики, схваленою Указом Президента України від 12 лютого 2003 р. № 102, Державною програмою розвитку промисловості на 2003–2011 роки, схваленою постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174, Концепцією перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р. № 182 [7].

Проте на сьогоднішній день в Україні ще немає відповідного спеціального нормативно-правового акту, який б регламентував надання державної допомоги.

Варто відтінити, що з метою мінімізації негативного впливу державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю встановлено певні правила щодо надання державної допомоги, яких повинні дотримуватися члени Світової організації торгівлі (далі - СОТ) і Європейського Союзу. Міжнародні зобов'язання України щодо державної допомоги визначені Угодами СОТ і Угодою про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною (УПС) [8].

Невиконання таких зобов'язань може призвести до застосування з боку інших держав механізму правового захисту, передбаченого Угодою СОТ про субсидії і компенсаційні заходи, зокрема накладення компенсаційного мита на вітчизняні товари.

Зазначимо, що вирішення цієї проблеми полягає в науково обґрунтованому підході до реалізації схеми стійкого розвитку регіонів та удосконаленні заходів державного управління, заснованих на комплексній оцінці наявного потенціалу та спрямованих на відродження вітчизняної економіки в новому техніко-технологічному та організаційному вигляді [9].

Зокрема, до числа обов'язкових вимог, які повинні бути реалізовані в умовах стійкої економіки регіону, варто занести: збільшення чисельності населення; розвиток системи місцевого самоврядування; розвиток малого

та середнього підприємництва; розвиток сфери послуг; підвищення професійного і загальноосвітнього рівня населення, розвиток національної культури; виняток міжнаціональних конфліктів.

Крім того, перехід на рівень сталого розвитку потребують усунути такі негативні тенденції і фактори в економіці регіону, як: низький рівень доходів значної частини населення; наявність безробітних; низькі обсяги випуску промислової і сільськогосподарської продукції та її низьку конкурентоспроможність; фінансову неспроможність багатьох підприємств; в тому числі і дотаційність суб'єктів.

Зазначимо, що більша частина допомоги для регіону найчастіше надається через національні та регіональні програми. Тим не менше, для підтримки Східного та Південного регіонів були створені міжрегіональні програми, що сьогодні є вкрай необхідними, оскільки деякі види фінансування діяльності можуть бути ефективнішими та гнучкішими на міжрегіональному рівні.

Зазначені програми є особливо корисними для невеликої діяльності, при якій необхідна швидкість і гнучкість, діяльності, що імплементується міжнародними організаціями, для нових програм регіону, якщо важко передбачити потреби чи розподілити фінансування між країнами [10].

Сьогодні успішне застосування наддержавного механізму контролю державної допомоги в Європейському Союзі невід'ємно пов'язано з унікальним контекстом спільного ринку та конкурентної політики. Ефективна розбудова та застосування цього механізму в іншому середовищі – країні або групі країн вимагає адекватного рівня економічної інтеграції або політичної волі стосовно наділення відповідного органу повноваженнями щодо визначення спільного інтересу всіх зацікавлених суб'єктів, враховуючи наслідки для економіки, соціальної сфери, довкілля тощо.

Таким прикладом є Орган нагляду Європейської зони вільної торгівлі (ЄЗВТ), який фактично виконує функції розгляду програм і проектів державної допомоги з точки зору їх впливу на конкуренцію в рамках ЄЗВТ для Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну, а в минулому виконував цю функцію також для Австрії, Фінляндії та Швеції, до вступу цих країн в Євросоюз [11].

Основною метою спільної регіональної політики є зменшення нинішніх регіональних невідповідностей і запобігання подальшим регіональним дисбалансам у Європейського Союзу шляхом передання ресурсів Спільноти проблемним регіонам.

Програми ЄС з регіональної співпраці доповнюють надання допомоги на національному рівні, вирішуючи питання регіонального характеру і сприяючи співробітництву для вирішення питань спільного інтересу.

Європейський Союз вважає співпрацю з партнерами з регіону, а також між самими партнерськими країнами, важливою політичною метою. Регіональний підхід сприяє підвищенню довіри між партнерськими

країнами, таким чином, слугуючи підвищенню безпеки, стабільності і процвітання. Деякі питання, наприклад розбудова транснаціональних транспортних коридорів, боротьба з забрудненням моря чи тероризмом, безперечно мають транскордонний характер і можуть бути вирішені лише при співпраці на регіональному рівні.

Посилення регіональних проблем ЄС у 80-х роках ХХ ст. зумовлювалось ростом регіональних диспропорцій та прийняттям нових його членів, а також було пов'язано з активізацією регіонів як суб'єктів європейської політики.

В органах Європейського Союзу регіональна політика визнана пріоритетним напрямом. Маастрихтським договором (1992) започатковано створення Комітету регіонів - представницького органу регіональних та місцевих влад. Регіон із суспільно-географічної та економічної точок зору трактувався «...як територіальна спільність, населенню якої притаманні спільні цінності, спроби збереження й розвитку своєї самобутності з метою стимулювання економічного, соціального та культурного прогресу» [12].

Вартим уваги є визначення регіону, надане у Великому енциклопедичному юридичному словнику, а саме, що «регіон – 1) це частина території країни (район, область, місто та ін.), що вирізняється сукупністю природних або історично усталених економіко-географічних умов і національним складом населення, 2) це група межуючих країн, які становлять окремий економіко-географічний регіон і мають певні спільні ознаки, що відрізняють даний регіон від інших (Близькосхідний регіон, Середньоазіатський регіон, тощо). Цими країнами можуть створюватись регіональні міжнародні організації [13].

Варто зазначити, що саме поняття регіональної організації часто є відносним. Наприклад, Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), до складу якої входить лише близько 30 держав, універсальною вважати ніяк не можна, а з іншого боку, важко вважати її і регіональною за участі таких географічно віддалених одна від одної держав, як, наприклад, Німеччина, США і Японія. Чи інша «регіональна» організація – Азіатсько-Тихоокеанська економічна рада (АТЕР).

Про який регіональний взаємозв'язок можна всерйоз говорити між такими її членами, як, наприклад, Чилі та Малайзія? Суворо формально універсальною організацією можна, мабуть, вважати таку організацію, членство в якій у принципі відкрито для будь-якої держави. Навіть якщо фактично в організації перебувають і не всі країни світу [14].

Цікаво, що хоча прямиий вплив на регіональну політику країн-членів ЄС відсутній, аналізом планів регіонального розвитку займається Генеральний директорат XVI Європейської Комісії. Національні уряди повинні брати до уваги його думку при визначенні проблемних територій та масштабів допомоги. Головною місією директорату є спрямування зусиль на скорочення розриву у соціально-економічному розвитку різних регіонів ЄС.

Поряд з національними ініціативами щодо допомоги регіонам існують так звані комунітарні ініціативи, що спрямовані в основному на підтримку транснаціональних, прикордонних та міжрегіональних заходів.

Із підписанням Римського договору про утворення Європейського економічного співтовариства (1957 р.) проблеми регіонального розвитку виходять за межі національних інтересів і стають предметом комунітарної політики [15]. Всебічний розвиток економіки країн досягається шляхом зменшення розриву між різними їх регіонами. Незважаючи на те, що особлива увага приділялась найбільш відсталим регіонам, диспропорція між країнами-учасницями співтовариства не зменшувалась.

З цієї причини виникла ідея гармонізації національних концепцій регіональної політики, що було втілено у Єдиному Європейському Акті (1986). У розділі «Економічна та соціальна єдність» були викладені основні принципи зближення рівнів розриву рівнів розвитку країн-членів співтовариства. Головним було - скоротити розрив між різними регіонами та зменшити відставання регіонів, що знаходяться у найменш сприятливих умовах [16].

Крім того, у програмі дій ЄС на 2000-2006 роки було чітко визначено цільові напрями використання ресурсів структурних фондів, а саме:

- допомога найбільш відсталим регіонам, де рівень ВВП на душу населення становить менше 75% середнього показника в ЄС (ціль 1);
- допомога проблемним регіонам у конверсії структури господарства та підтримці економіки (включаючи сільські, урбанізовані, депресивні регіони, що залежать від рибної промисловості) (ціль 2);
- допомога у зв'язку з адаптацією, модернізацією політики та систем освіти, навчання та зайнятості (ціль 3).

Основними фондами для фінансування зазначених програм стали Європейський Фонд Регіонального Розвитку та Фонд Єднання [17].

У свою чергу основою ефективного регіонального планування та управління є класифікація територій та визначення їх рівня розвитку. При обґрунтуванні критеріїв розчленування території на регіони використовуються формальний та функціональний підходи.

За термінологією ЄС регіони з відносно високим рівнем розвитку відносяться до «передових» (advanced), «розвинених» (developed), «моторних» (motor) і т.д. Територіальні одиниці з низькими показниками визначаються як «депресивні» (depressed), «відсталі» (lagging), «виснажені» (distressed), «покинуті» (derelict) та ін. За формальним підходом виділяють так звані «проблемні» регіони - ними часто називають перенаселенні зони або території з високою концентрацією господарської діяльності. Прихильники функціонального підходу виділяють регіони з метою виконання певних функцій політичного та адміністративного управління, планування, прогнозування, програмування і т.д. Широко використовується комбіновані схеми виділення регіонів - як за формальним, так і за функціональним принципами.

Для цього в ЄС була розроблена єдина сітка районів, що має три рівні. Вона отримала назву «Номенклатура територіальних одиниць для статистики» (NUTS). Тут максимально враховано національні особливості кожного із членів співтовариства.

До регіонів найвищого порядку (NUTS-1) входять декілька промислових районів або окремі федеральні одиниці держави. Регіони середньої ланки (NUTS-2) найпоширеніші, саме цей статистичний рівень є базовим для більшості показників та аналітичних звітів. Хоча розміри цих регіонів приблизно однакові, кількість населення дуже варіює (від 9-10 млн. у Іль де Франс та Ломбардії до 2-3 тис. на Корсиці та Віллі д'Аоста).

Всі інші регіони належать до найдрібніших (NUTS-3), приблизно їх можна порівняти з адміністративними районами України. Відповідно до рівнів регіонів визначається допомога та напрями її використання [18].

В загалі регіональна допомога, коли її надають справедливо, є життєво важливим інструментом для регіонального розвитку та тривалого та збалансованого економічного розширення. Особливо це можна побачити на прикладі Європейського Союзу.

Проте, враховуючи конкуренцію між різними регіонами, що може існувати в межах єдиного ринку, за залучення союзних і приватних інвестицій (в тому числі й від країн-партнерів), надані переваги можуть вийти далеко за компенсацію моральних труднощів, що стоять перед інвесторами у місцевостях, які треба розвивати. Тож частина наданої допомоги просто слугуватиме взаємній нейтралізації. Національні регіональні дії були б просто дорожчими та гарантували б успішним підприємствам неправдиві прибутки.

Отже, головною метою регіональної політики ЄС є координування національних регіональних політик через формулювання настанов і встановлення пріоритетів на європейському рівні, які ефективно допоможуть подолати розрив між регіонами.

Комітет регіонів, створений Маастрихтським договором для посилення ролі регіональних органів влади в інституціональній системі ЄС, відіграє важливу роль у передбаченні регіональних тенденцій та управлінні структурними втручаннями ЄС [19].

Допомагаючи проблемним регіонам створювати свої інфраструктурні мережі, держави-члени ЄС можуть сприяти розвитку їх ринків, прагнучи загальної вигоди та ліпшої збалансованості європейської економіки в світлі майбутніх змін.

Звісно кожна держава проводить свою власну регіональну політику, яка загалом спрямована на сприяння розвитку менш заможних регіонів тієї чи іншої держави-члена через передання ресурсів від заможних членів тієї чи іншої держави-члена через передання ресурсів від регіонів заможніших. Засоби, які зазвичай використовують держави-члени для вирішення регіональних проблем, бувають двох типів: ними можуть бути, по-перше поліпшення інфраструктури та соціально-культурного розвитку відсталих регіонів, та, по-друге, різноманітні премії, субсидії та податкові

стимули, що мають сприяти залученню в ці регіони приватних інвестицій.

Загальною метою застосування цих заходів є створення або відновлення кращого регіонального розподілу економічної діяльності та щільності населення на території держави-члена. Задля цього деякі уряди також намагаються створити перешкоди для інвестування у високорозвинені регіони. Переваги таких заходів подвійні: вони сприяють переданню ресурсів до бідних регіонів і водночас стримують диспропорційне розширення перенаселених регіонів.

Звичайно, передусім національні органи влади мають вирішувати проблеми своїх регіонів, розвиваючи їх інфраструктуру чи заохочувати бізнес інвестувати в несприятливі регіони. Масштаб зусиль, яких треба докласти, щоб стимулювати економічне зростання в менш розвинених регіонах, вимагає спільного залучення і державних ресурсів, в тому числі і приватних інвестицій.

Висновки. Результати аналізу європейського законодавства щодо регіональної допомоги свідчать про його фрагментарність та відсутність концептуальних та інституціональних засад (в тому числі і достатніх правових норм), необхідних для розв'язання існуючих проблем.

Крім того, основними проблемами, які потребують розв'язання, є відсутність контролю за впливом державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю і недостатня прозорість механізму надання та використання державної допомоги.

Сучасні управлінські механізми, що використовуються окремою державою для розв'язання регіональних проблем, потребують вдосконалення в частині здійснення централізованого державного та регіонального прогнозування, планування та взаємоузгодженості державної фінансової підтримки.

За результатами світової економічної кризи можна надати висновок про те, що потреба у регіональній допомозі все більше зростає з кожним днем – і чим більші обсяги допомоги надаються, тим більшою є потреба в надійній системі моніторингу.

Використані джерела:

1. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future - <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
2. Див.: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/302/58/PDF/N1030258.pdf?OpenElement>
3. Гриджук І. А. Державне регулювання сталого розвитку регіону / І. А. Гриджук // Ресурс доступу: www.lib.ua-ru.net/diss/cont/354957.html
4. Бегунські Л. Створення системи державної допомоги в Україні: концепція, виклики та наслідки / Л. Бегунські. – Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2009. - №3 (34). – С. 43
5. Регламент Ради ЄС №1177/2002 від 27 червня 2002 р., О.І.І./172, Стаття 1, п.3.
6. Баймуратов М.М. Роль компетенції місцевого самоврядування у становленні локального сталого розвитку / М. М. Баймуратов // Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова – К.: Логос, 2009 – 839 с.
7. За матеріалами <http://rada.gov.ua>

8. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
9. Гриджук І.А. Державне регулювання сталого розвитку регіону / І. А. Гриджук // Ресурс доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/354957.html>
10. Див.: <http://www.enpi.org.ua/ijesp/regionalni-programi/>
11. Черников Д. Досвід окремих країн в розбудові системи контролю державної допомоги / Д. Черников // Режим доступу: <http://competitionproject.org.ua/en/publications/press-releases/124-chernikovstateaidarticle.html>
12. Див.: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/144337>
13. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007 - С. 759.
14. Львова Є.О. Правове регулювання міжнародного економічного правопорядку / Є.О. Львова: Дис... канд. наук: 12.00.11 // Ресурс доступу: <http://disser.com.ua/content/369782.html>.
15. Див.: <http://www.histoire-pour-tous.fr/ru/dossiers/90-histoire-de-la-construction-europeenne/2475-traite-de-rome-naissance-de-la-cee-25-mars-1957.html>
16. Див.: <http://bestpravo.ru/fed1991/data02/tex13982.htm>
17. Див.: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
18. За матеріалами сайту: <http://uk.wikipedia.org>
19. Див.: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/144337>.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 341

Савич О.С.,

к.ю.н., заступник завідувача кафедри морського права
Одеської національної морської академії.

Півторак Г.Ф.,

старший викладач кафедри морського права
Одеської національної морської академії.

Благодельський С.В.,

старший викладач кафедри морського права
Одеської національної морської академії.

Немерцалова С.В.,

асистент кафедри морського права
Одеської національної морської академії.

СПЕЦИФІКА ПРОГРАМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МОРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Анотація. У статті розглянуто аспекти національного законодавчого програмного регулювання розвитку морського господарства України. Зроблено аналіз цільових програм, програм розвитку та стратегій у цій сфері. Висвітлено проблемні аспекти такого правового програмування, зокрема на регіональному та локальному рівнях.

Аннотація. В статті розглянуті аспекти національного законодавчого програмного регулювання розвитку морського господарства України. Проведен аналіз цільових програм, програм розвитку і стратегій в даній сфері. Освітлені проблемні аспекти такого програмного регулювання, в частности на регіональному і локальному рівнях.

Annotation. The aspects of the national legislative program regulation of the maritime industry development in Ukraine are looked at the article. Analysis of the target programs, development programs and strategies in this area is made. The problem aspects of such programming is shown, such on the regional and local levels.

Постановка проблеми. Розвиток національних морегосподарських комплексів і глобального світового морського господарства є складним процесом, в якому задіяно багато суб'єктів різного характеру. Для регулювання суспільних відносин, що виникають при цьому, використовуються різні соціальні норми; розвиток морської галузі, як процес, обумовлений діалектикою суспільної історії, вимагає особливої якості соціальних регуляторів. В цьому контексті програмне регулювання на національному та міжнародному рівнях виявилось незамінним засобом забезпечення як технічного, так і соціально-економічного прогресу. Саме тому теоретико-прикладні наукові дослідження програмного правового регулювання розвитку морського господарства мають велику актуальність. Зокрема, кафедрою морського права Одеської національної морської академії здійснюється відповідна науково-дослідна робота за темою № 104-Б «Визначення механізмів розроблення та фінансування міжнародних програм та форм їх імплементації у національне морське законодавство».

Метою статті є визначення змісту правового програмного регулювання розвитку морського господарства. Для цього необхідно вирішити наступні наукові завдання: визначитись із формами та правовою природою програм, що впливають на розвиток морського господарства, проаналізувати аспекти національного програмного регулювання у цій сфері, дослідити зміст конкретних програм та правову доктрину у цій сфері.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зауважити, що питання програмного регулювання знайшли свій розвиток у працях Бабіна Б.В., Іваницького О.Ю., Клочкова В.О., Кроленко В.О., Третяка Е.В., Удовенко К.В. та ін. Водночас робіт, присвячених аналізу впливу програмних правових регуляторів на розвиток морського господарства сьогодні немає.

Викладення основного матеріалу. Доктринальний аналіз впливу програмних правових регуляторів на розвиток морського господарства характеризується різноманіттям думок та позицій. Так, Сташко І. вбачає мету державного програмування у забезпеченні найбільш ефективного варіанта розвитку підприємництва та економіки країни загалом. Програмування визначається при цьому, як процес орієнтації підприємництва з боку органів державного управління шляхом регулярного і комплексного впливу на його структуру відповідно до мети соціально-економічного розвитку на певний період [18]. Сучасні автори

підкреслюють зв'язок програмного регулювання (програмування) та розвитку, як соціально-економічної категорії. Вважаємо, що розвиток у контексті нашої роботи можна визначити, як позитивні суспільні зміни соціально-економічного характеру у сфері морського господарства, зокрема, морського транспорту, які можуть бути регульованими з боку публічної влади.

Третяком Е.В. було досліджено специфіку інституту управлінських програм як форми державного управління, «виходячи з юридичних, економічних, управлінських позицій та поточного законодавства». При цьому зазначеним автором було виявлено такі ознаки управлінських програм, як їх цільова орієнтація, системний характер, етапність, спрямованість на процес прийняття рішення. Управлінська програма розглядається цим дослідником, як феномен сучасної управлінської діяльності, засіб реалізації ряду завдань у певні терміни, який може реалізовуватися у будь-якій сфері людської активності [19, с. 8].

На думку Клочкова В.О. феномен програми має різні форми відображення у законодавстві та вітчизняній правовій доктрині [2, с. 23]. У той же час Кроленко В.О. додає, що «в Україні де-факто склалася цілісна система різних програм, які реалізуються публічною владою для задоволення певних суспільних інтересів адміністративними, фінансово-економічними та іншими методами» [3, с. 310]. Вітчизняна правова доктрина у цілому позитивно ставиться до проблеми програмного регулювання економічних відносин.

Програма є управлінським актом, який має власний вираз у писаних та ухвалених компетентним органом правових приписах, при чому зміст управлінських програм складає сукупність правових норм та індивідуально-правових приписів. Тому неможливо однозначно відповісти на питання, чи є управлінські програми індивідуально-правовими або нормативно-правовими актами, вважаємо, що вони носять перехідний, змішаний характер. В той же час публічна програма має отримати юридичну силу, тому вона ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту: міжнародної угоди, рішення міжнародної організації, національного закону, указу, постанови, розпорядження, наказу про ухвалення певної програми, що є її додатковою ознакою [1, с. 205].

Програмно-управлінська діяльність в Україні має необхідну правову базу, яка полягає насамперед у приписах Бюджетного кодексу, Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р., «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р., «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV, у вимогах Державних бюджетів України та в рамках декількох підзаконних актів, схвалених Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами влади. Розглянемо приписи відповідних нормативних актів докладніше.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р.

окреслив правові, економічні й організаційні засади формування «цілісної системи прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку»; цей Закон також встановив порядок розроблення, затвердження та виконання таких документів, закріплюючи при цьому принцип дотримання загальнодержавних інтересів [4]. Затверджена відповідно до цього закону Законом України від 20 травня 2010 р. № 2278-VI Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, зокрема, передбачала заходи у сфері розвитку морського господарства у розділі 5.5 «Транспорт, зв'язок та інформаційні технології». У цьому розділі вказувалися основні проблеми морського та річкового транспорту, зокрема, відзначалося, що державна система забезпечення безпеки судноплавства не повною мірою відповідає вимогам міжнародних стандартів, зокрема стосовно виконання міжнародних зобов'язань України у галузі торговельного мореплавства.

Підрозділ 5.5.3 цієї програми «Підвищення ефективності діяльності морського та річкового транспорту» містив конкретні заходи щодо покращення ситуації, вони насамперед мали нормативно-правовий характер, усі заходи передбачалося здійснити до кінця 2010 р., до їх виконавців були віднесені Міністерство транспорту та зв'язку України, інші центральні органи виконавчої влади. До цих заходів, зокрема, було віднесено:

- розроблення низки нормативно-правових актів, а саме постанови Кабінету Міністрів України про портові збори, наказів Мінтрансзв'язку про затвердження Збірника тарифів на комплекс робіт, пов'язаних з обробленням вантажів у портах України, про затвердження зборів і плати за послуги, що надаються суднам закордонного плавання у морських портах України та щодо затвердження порядків (методик) зміни та формування тарифів на спеціалізовані послуги портів та методики формування наскрізних тарифів на перевезення транзитних вантажів;

- розроблення проекту Закону України про приєднання України до Міжнародної Конвенції з уніфікації деяких правил щодо накладання арешту на морські судна;

- розроблення проектів нормативно-правових актів з метою підготовки до приєднання до Конвенції про працю в морському судноплавстві 2006 року;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накладання арешту на морські судна;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань відведення земель водного фонду;

- розроблення проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про транзит вантажів»;

- розроблення проекту Закону України про внутрішній водний транспорт;

- розроблення проекту Закону України про морські порти України;

- розроблення проекту нової редакції Кодексу торговельного мореплавства;
- розроблення проектів нормативно-правових актів з метою реалізації Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року;
- створення ефективної системи з підтримки навігаційних глибин відповідно до міжнародних вимог у територіальному морі України, на акваторіях портів та каналах до них;
- створення берегових систем технічної та інформаційної підтримки безпеки судноплавства;
- реалізація спільного з ЄБРР проекту «Розвиток Іллічівського морського торговельного порту» [6].

Іншою формою участі держави в програмуванні розвитку морського комплексу є розроблення та реалізація державних цільових програм. Зазначимо, що ці питання в Україні регламентуються Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. [5]. Слід вказати, що ухвалення вказаного законодавства про державні цільові програми істотно вплинуло на поточну державну організаційно-правову практику в цій сфері. Утворення єдиного, уніфікованого порядку розроблення, ухвалення та реалізації державних цільових програм призвело до ужорсточення вимог до змісту, фінансуванню та процедури розроблення, обговорення та ухвалення таких програм», що нові вимоги обумовили певне скорочення їх кількості та спроби держави використовувати інші заходи програмного регулювання розвитку морської галузі.

Прикладом такої програми слід вважати Державну цільову науково-технічну програму створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження), схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 834. Метою цієї програми було визначено створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами, зокрема, створення інтегрованої радіолокаційної системи та єдиної системи висвітлення обстановки в Азово-Чорноморському басейні, що використовуватимуться з метою доведення рівня якості контролю навколишнього простору та інформаційного забезпечення управління рухомими об'єктами до сучасних вимог. Державним замовником програми виступило Міністерство транспорту та зв'язку України, а науковим координатором Програми – Харківський національний університет радіоелектроніки [7].

Низка програмних актів, спрямованих на розвиток морського господарства були затверджені в Україні до встановлення законодавчої регламентації розроблення та реалізації цільових програм. Водночас ці програми мали за своєю природою саме цільовий характер.

У цьому контексті, зокрема, можна згадати про Національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002-2010 роки, затверджену Законом України від 17 січня 2002 р. № 2987-III. Необхідність розроблення цієї Національної програми була обумовлена сучасним

станом цього флоту, зменшенням його кількісного та типового складу, що спричинило загострення комплексу економічних, соціальних та інших проблем, негативно вплинуло на стан продовольчого забезпечення населення держави. До мети цієї програми було віднесено, зокрема, створення сприятливих умов для забезпечення будівництва суден рибпромислового флоту «з урахуванням інтересів судновласників за безумовного пріоритету інтересів держави, раціонального використання національних багатств та сировинних ресурсів Світового океану, якими є водні живі ресурси» [12].

Іншим важливим актом у цій сфері слід вважати Державну програму удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 96. У цій програмі містився об'єктивний аналіз стану забезпечення безпеки судноплавства, до недоліків цієї системи були віднесені наступні:

- відсутність єдиної вертикалі управління безпекою судноплавства;
- відсутність скоординованої взаємодії між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; використання подвійних стандартів та колізій норм права у сфері забезпечення безпеки судноплавства;
- відсутність державної фінансової підтримки функціонування та розвитку державної системи забезпечення безпеки судноплавства; відсутність системи інформування судноплавних компаній незалежно від форми власності та підпорядкування про зміни у національному та міжнародному законодавстві з питань безпеки судноплавства.

Метою розроблення Державної програми було визначено забезпечення безпеки судноплавства в морських та річкових портах, у внутрішніх морських водах і територіальному морі, на внутрішніх водних шляхах згідно з міжнародними стандартами та вимогами національного законодавства, а також організаційно-фінансова підтримка функціонування системи безпеки судноплавства. До основних завдань Програми було віднесено удосконалення системи державного управління безпекою судноплавства, створення безпечних умов праці персоналу, охорону життя і здоров'я працівників морського і річкового транспорту та пасажирів, збереження суден та вантажів, запобігання забрудненню довкілля [15].

Низка програмних актів, що мають пряме відношення до розвитку морського господарства, носять насамперед екологічну спрямованість. Ключовим програмним актом такого характеру стала Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22 березня 2001 р. (ПОВД АЧМ). Реалізація ПОВД АЧМ була розрахована на десятирічний період (до 2010 р.) і мала здійснюватися у два етапи: 2001-2005 рр. та 2006-2010 рр. Слід зауважити, що на першому етапі ПОВД АЧМ передбачалося на основі формування та реалізації щорічних планів соціального і економічного

розвитку України здійснювати комплекс організаційних, нормативно-правових та науково-технічних заходів, спрямованих на подолання найважливіших екологічних проблем, успішне та ефективне впровадження екологічно чистих технологій, будівництво очисних споруд, берегоукріплення, профілактику зсувів, реконструкцію каналізаційних мереж. Програма в III частині містила констатацію поточного екологічного стану АЧБ [8].

Важливе значення у програмно-управлінському забезпеченні охорони ресурсів АЧМ мала також Комплексна програма подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2002 р. за № 713-р. Ухвалення цього акта стало продовженням заходів, передбачених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. за № 568, розпорядженням Президента України від 26 листопада 2001 р. за № 336/2001-рп та постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1995 р. за № 1009 [10].

Слід також згадати положення Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. за № 1353 [9]. Також важливе значення для розуміння програмно-управлінського підходу до охорони та використання ресурсів басейну мала Програма освоєння вуглецевих ресурсів українського сектора Чорного і Азовського морів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. за № 1141, інші програми екологічного та економічного спрямування.

Особливе місце у системі програмних актів у сфері наших досліджень мають стратегії, схвалені протягом останніх років. У цьому контексті слід згадати про Стратегію розвитку морських портів України на період до 2015 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051-р [16] та про Стратегію розвитку суднобудування на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 р. № 581-р [17]. На відміну від програм розвитку та цільових програм ці стратегії мають більш загальний характер, їх приписи відрізняються диспозитивністю, відсутністю встановлених термінів та виконавців. Водночас ці акти також є важливими у системі програмного нормативного забезпечення морського господарства.

Наприклад, у Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року міститься визначення морського порту, як належним чином облаштованого транспортного комплексу, розташованого на відведених в установленому порядку державній адміністрації порту території та акваторії із встановленими межами і призначений для обслуговування суден, пасажирів і вантажів, проведення робіт, надання транспортно-експедиторських, спеціалізованих та інших послуг, а також забезпечення безпечного судноплавства та стоянки суден. Також Стратегія визначає такі

важливі для морського господарства категорії, як морський термінал, портовий оператор, спеціалізований майновий комплекс тощо. Метою цієї Стратегії було визначено створення умов для досягнення морськими портами України рівня розвитку, необхідного для забезпечення їх функціонування як повноправних суб'єктів міжнародної транспортної системи, а також задоволення потреб економіки України у транспортному сервісі [16].

Стратегія розвитку суднобудування на період до 2020 року, у свою чергу, була спрямованою на розв'язання проблеми запобігання занепаду вітчизняного суднобудування, виникненню загрози економічній незалежності, втрати Україною статусу морської держави. У стратегії відзначалося, що низька ефективність суднобудівного виробництва, зумовлена:

- значною зношеністю виробничих фондів основних підприємств;
- низьким рівнем розвитку технологій та організації суднобудівних робіт;
- недосконалою системою оподаткування;
- нестачею кваліфікованих робочих кадрів [17].

Законодавством України також передбачено довгострокове регіональне програмування із ширшим залученням регіональних органів влади. Такі механізми встановлені у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [14]. Необхідно також вказати на значення для розвитку морського господарства низки програмних актів, схвалених урядом України, метою яких є розвиток окремих регіонів або міст [11].

Водночас аналіз муніципального програмування у портових містах України свідчить про низький рівень відповідного програмного регулювання розвитком морського господарства на локальному рівні. Втім, окремі приклади такого програмування існують. Так, у Програмі соціально-економічного розвитку м. Одеси до 2010 року, схваленій рішенням Одеської міської ради від 11 жовтня 2004 р., розділ 4.2 був присвячений розвитку морегосподарського комплексу. При цьому зазначалося, що основою морегосподарського комплексу міста є Одеський морський торговельний порт. Перспективний розвиток порту до 2010 року, за цією програмою, мав здійснюватися за вісьмома основними напрямками [13].

Висновки. Програмні правові заходи активно вживаються для забезпечення розвитку морського господарства в Україні. При цьому вони містяться у стратегіях, цільових програмах та програмах розвитку, що схвалюються на середньостроковий період на державному рівні. Питання ефективності реалізації зазначених програмних актів, їх взаємного зв'язку та контролю за їх виконанням мають стати предметом додаткових наукових досліджень.

Використані джерела:

1. Бабін Б. В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні [курс лекцій] / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. – 136 с.
2. Ключков В. О. Розуміння правових програм у вітчизняному праві / В. О. Ключков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 21-28.
3. Кроленко В. О. Правова природа державних цільових програм та їх місце у фінансовій системі України / В. О. Кроленко // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2004. – № 2. – С. 309–313.
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
5. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV// Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
6. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20 травня 2010 р. № 2278-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
7. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження) : постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 834 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2008. – № 71. – Ст. 2387.
8. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2333-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 28. – Ст. 135.
9. Про затвердження Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1353 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1772.
10. Про затвердження Комплексної програми подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2002 р. № 713 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1094.
11. Про затвердження Програми сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 1017 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
12. Про Національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002-2010 роки : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2987-III // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
13. Про Програму соціально-економічного розвитку м. Одеси до 2010 року : рішення Одеської міської ради від 11 жовтня 2004 р. № 414-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.odessa.ua/programmes/212>
14. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.
15. Про схвалення Державної програми удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 96 // Офіційний сайт Верховної

Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

16. Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051-р // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2008. – № 58. – Ст. 1946.
17. Про схвалення Стратегії розвитку суднобудування на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 р. № 581-р // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2009. – № 42. – Ст. 1413.
18. Сташко І. Програмне регулювання малого та середнього бізнесу в регіонах / І. Сташко, Н. Прокопович // Сучасний соціокультурний простір : матеріали Інтернет конференції (20-22 вересня 2007 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://intkonf.org/>
19. Третьяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 / Е. В. Третьяк. – Дніпропетровськ, 2009. – 23 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 341

Савчук К.О.,

к. ю.н, старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ВНЕСОК ІГНАТІЯ ОЛЕКСАНДРОВИЧА ІВАНОВСЬКОГО В РОЗВИТОК НАУКИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Анотація. В цій статті досліджуються міжнародно-правові погляди відомого вітчизняного юриста-міжнародника XIX - початку XX сторіччя Ігнатія Олександровича Івановського.

Аннотация. В этой статье исследуются международно-правовые взгляды известного отечественного юриста-международника XIX – начала XX столетий Игнатия Александровича Ивановского.

Annotation. This article is devoted to analysis international-legal thoughts of well-known domestic international lawyer of the XIX – beginning of XX centuries Ivanovsky Ignatiy Aleksandrovich .

Постановка проблеми. Одним з головних наукових центрів, в якому зароджувалася і розвивалася вітчизняна доктрина міжнародного права був утворений у 1865 році Новоросійський (Одеський) університет. Університет було засновано на базі Рішельєвського ліцею, який існував в Одесі з 1817 року. Протягом 1884-1896 років з цим університетом була пов'язана наукова і викладацька діяльність відомого юриста-міжнародника та державознавця Ігнатія Олександровича Івановського (1858-20-ті роки XX ст.), фахівця в сфері законів та звичаїв війни та міжнародного кримінального права, який зробив значний внесок в розвиток міжнародно-правової науки та практики. Міжнародно-правові погляди цього вченого

досі не привертала належної уваги сучасних вітчизняних юристів-міжнародників. Біографічний нарис та загальний огляд наукових праць І.О. Івановського містяться у фундаментальній праці академіка В.Е. Грабаря «Матеріали до історії літератури міжнародного права в Росії (1647-1917)» [1, С. 440-441]. У праці Д.Б. Левіна «Наука міжнародного права в Росії в кінці ХІХ та на початку ХХ ст.» [13, С. 42-43] дається аналіз поглядів І.О. Івановського на природу міжнародного права, але не досліджується його науковий доробок в цілому. Автор даної статті звертався до наукової спадщини І.О. Івановського як самостійно, так і у співавторстві з В.Н. Денисовим [2, 14].

Метою даної публікації є комплексний аналіз міжнародно-правових поглядів І.О. Івановського та його внеску у розвиток науки міжнародного права.

Викладення основного матеріалу. Ігнатій Олександрович Івановський народився у 1858 році у містечку Германівка Київської губернії (тепер це село Обухівського району Київської області). Навчався у Другій київській гімназії. У 1877 році він вступив на юридичний факультет Університету Святого Володимира (Київського університету), який закінчив у 1881 році. Про широке коло його наукових інтересів свідчить той факт, що протягом 1881-1882 років він також навчався на філологічному факультеті цього університету. Однак отримати ще й філологічну освіту у нього не було можливості, оскільки у 1882 році він був залишений на кафедрі міжнародного права юридичного факультету для підготовки до професорського звання. У 1884 році І.О. Івановський захищає в Університеті Святого Володимира дисертацію *pro venia legendi* (на право читання лекцій в університеті), присвячену аналізу Женевської конвенції про покращення участі поранених на полі бою від 22.08. 1864 року і стає приват-доцентом кафедри міжнародного права Новоросійського (Одеського) університету. Крім курсу міжнародного права в університеті І.О. Івановський також викладав політичну економію в Одеському комерційному училищі. Після захисту в Університеті Святого Володимира у 1889 році магістерської дисертації «Взаємне сприяння держав в здійсненні слідств зі справ кримінальних» він був призначений екстраординарним професором цієї ж кафедри. В 1896 І. О. Івановський переїхав до Санкт-Петербургу, де працював професором кафедри державного права Санкт-Петербурзького університету та водночас викладав в Олександрівському ліцеї і в Олександрівській військово-юридичній академії. У 1904-1905 та 1918 він займав посаду декана юридичного факультету Санкт-Петербурзького університету. У 1905 брав участь у комісії О.Г. Булигіна щодо розробки положення про скликання Державної Думи. На жаль автору цих рядків не вдалося точно встановити деталі останніх років життя вченого чи хоча б з'ясувати точну дату його смерті. За даними В.Е. Грабаря, він працював на юридичному факультеті до самої смерті у 20-х роках минулого століття [1, С. 440].

Як вже зазначалося вище, І.О. Івановський відомий своїми дослідженнями як в галузі міжнародного, так і державного права. За тогочасною традицією І.О. Івановський розпочав свою викладацьку діяльність у Новоросійському університеті у 1884 році з вступної лекції «Визначення, основні засади, завдання та значення міжнародного права» [12], яка в тому ж році була надрукована у «Записках Імператорського Новоросійського університету». Ця невелика за обсягом (лише 14 сторінок), але глибока за змістом праця містить в концентрованому вигляді погляди вченого на загальні проблеми міжнародного права.

На думку вченого, для задоволення своїх найрізноманітніших потреб та гармонійного розвитку сил людина повинна поєднувати власні сили з силами інших людей. Культурний розвиток людини обумовлює постійне розширення кола потреб людини, що в свою чергу обумовлює збільшення та розвиток різних форм спілкування між людьми - таких як сімейний союз, родовий союз, сільська та міська громади тощо. «Людина, внаслідок різноманітності цілей, які вона переслідує, в один і той же самий час є членом найрізноманітніших союзів, а ці останні в свою чергу приходять до співвідношення між собою і теж організуються у вищі одиниці або входять до них як частина до цілого» [12, С. 268], - зазначав він. Вчений наголошує на тому, що хоча держава виступає «вищою формою людського співжиття, вищим союзом, вищим правовим інститутом» [12, С. 269], вона не є остаточною формою людського співіснування. І.О. Івановський підкреслював, що для успішного виконання своїх функцій на сучасному рівні культури держави не можуть обходитися без взаємного сприяння. «Якщо б будь-яка держава замкнулася в своїх межах і припинила будь-які зовнішні зносини, то це потягнуло б за собою цілий ряд шкідливих наслідків як для інших держав, так і для неї самої» [12, С. 270]. Отже, внаслідок природного невідворотного ходу розвитку всі народи змушені вступати між собою в різноманітні політичні, економічні, соціально-культурні відносини. Сучасні цивілізовані держави не можуть існувати відокремлено одна від одної, тому що їх пов'язує між собою ціла низка взаємних інтересів. Тобто, з точки зору І.О. Івановського, незалежні держави вже не можуть розглядатися як найвища форма людського спілкування, оскільки «вони самі входять як члени до складу вищої цілості – союзу між державами або союзу міжнародного, який врешті решт повинен стати вінцем організації всього людства та пов'язати його воедино» [12, С. 271]. Зрозуміло, що міжнародний союз не може обійтися без певних правових засад, які втілюються в міжнародних звичаях та договорах. Спираючись на такі міркування, І. О. Івановський дає своє визначення міжнародного права, відповідно до якого це - «сукупність юридичних норм, що визначають взаємні відносини держав як самостійних політичних одиниць» [12, С. 272].

Розвиваючи притаманну для вітчизняної науки і найбільш послідовно розроблену В.П. Даневським концепцію щодо міжнародного союзу як вищої форми людського спілкування [15, С. 371], І.О.

Івановський писав, що основу міжнародного спілкування та міжнародного права складають дві головні ідеї: суб'єктивна ідея (ідея самостійності держав) та об'єктивна ідея (ідея союзу між ними). Гармонійне поєднання обох цих ідей є джерелом всіх прав і обов'язків держав у міжнародному житті, тобто всього змісту міжнародного права. Він критикує абсолютизацію ідеї державного суверенітету, яка була притаманна деяким представникам тогочасної німецької доктрини міжнародного права, зокрема А. Лассону, хоча в той же час і підкреслює, що «в міжнародному житті суб'єктивна засада – суверенітет держави виступає з більшою силою, різкістю та самостійністю у відношенні до засади об'єктивної – ідеї союзу, чим в інших сферах правового життя» [12, С. 274].

І.О. Івановський справедливо наголошував на тому, що, коли держава стає членом міжнародного спілкування, вона не втрачає своєї самостійності у внутрішніх та зовнішніх справах. «Вона (держава – К.С.) отримує визнання і в міждержавному союзі, але за умови, якщо держава зі свого боку буде визнавати таку ж самостійність інших держав і поважати загальний міжнародний порядок» [12, С. 274]. Тобто в міжнародному праві, так само як і у праві внутрішньому, права нерозривно пов'язані з обов'язками. Вчений проводить цікаву паралель між внутрішньодержавними та міжнародними відносинами, порівнюючи важливість забезпечення свободи окремого індивіда та самостійності держави. Особливо він підкреслює той факт, що всі самостійні держави міжнародного союзу як суб'єкти міжнародного права є рівними, хоча ступінь впливу різних держав на міжнародні справи буде різною. «Величезна Росія та маленька Голландія як суб'єкти міжнародного права – рівні, неоднаковість їх впливу на міжнародні справи не може підлягати сумніву» [12, С. 275], - цілком слушно зазначає він. З самостійності та рівності всіх суб'єктів міжнародного права випливає і їхнє право здійснювати захист своїх прав власними силами, включаючи і право війни. І.О. Івановський вважав, що міжнародний союз держав ніколи не повинен перетворитися на всесвітню державу. В такій державі відносини між її складовими частинами регулювалися б нормами державного, а ні в якому разі не міжнародного права, і, за влучним виразом вченого, всесвітня держава стала б «труною для міжнародного права» [12, С. 275].

Досліджуючи завдання та значення міжнародного права, І.О. Івановський зауважує, що вони обумовлюються тією сферою відносин, яку воно регулює. Він констатує подвійний характер зв'язку між внутрішнім та зовнішнім життям держав: з одного боку внутрішньодержавні відносини здійснюють вплив на міжнародне життя, але з другого боку, і міжнародне спілкування здійснює потужний вплив на соціальні та політичні відносини в межах однієї держави. «Тільки в міжнародному житті і тільки завдяки взаємному обміну послугами кожен народ може досягти найбільш повного розвитку своїх різноманітних сил та здійснити своє життєве призначення, а культурні надбання окремих народів можуть стати загальним надбанням і просунути наперед

загальнолюдське життя» [12, С. 277], - зазначає І.О. Івановський. Однак це величезне значення міжнародного обігу може реалізовуватись лише за наявності в міжнародному житті певного правового порядку – тобто міжнародного права. Отже, головне завдання міжнародного права полягає в тому, щоб «...об'єднати людство в єдиний союз на засадах справедливості» [12, С. 278]. І.О. Івановський ще раз особливо наголошує, що лише міжнародне право здатне захистити права людської особи поза межами своєї батьківщини та гарантувати незалежне існування як великих, так і малих держав.

Аналізуючи науковий доробок І.О. Івановського в галузі міжнародного кримінального права варто перш за все згадати захищену ним у 1889 році в Університеті Святого Володимира магістерську дисертацію «Взаємне сприяння держав в здійсненні слідств зі справ кримінальних» [3]. Ця праця – перше у юридичній літературі комплексне дослідження міжнародно-правового регулювання співробітництва держав у сфері здійснення слідчих дій. В першій частині цієї монографії І.О. Івановський здійснив історичний огляд положень міжнародних договорів та внутрішнього законодавства держав, які регулюють питання співробітництва у здійсненні кримінального слідства, що дозволило йому зробити висновок про те, що цей інститут є порівняно новим для міжнародного права. Перші окремі згадки про надання взаємної допомоги у кримінальних справах починають зустрічатися у договірній практиці держав у кінці XVII - першій половині XVIII століття, а перші спеціальні постанови внутрішнього законодавства з цього питання з'являються не раніше другої половини XVIII століття.

Друга частина книги присвячена дослідженню чинних на той час норм міжнародного права щодо взаємної допомоги держав у здійсненні слідства у кримінальних справах. І.О. Івановський підкреслює, що єдиною підставою виникнення юридичного обов'язку держав виконувати взаємні судові доручення є укладений між ними міжнародний договір. «Це, однак зовсім не означає, що міжнародні зносини не могли відбуватися або не відбувалися і за відсутності трактатів. Ні: і окрім трактатів, внаслідок взаємного інтересу, держави постійно надають одна одній допомогу у справі здійснення судочинства. Але роблять це вони не внаслідок обов'язку, а лише користуючись своїм правом» [3, С. 65], - наголошує він. Праця І.О. Івановського містить детальний виклад конвенційних норм тогочасного міжнародного права та положень внутрішнього законодавства європейських та американських держав щодо порядку передачі судових доручень з однієї держави до іншої, форми та мови, виконання та відмови від виконання, особливостей окремих видів таких доручень (допит свідків за дорученням іноземного суду або їхня явка у цей суд, направлення ув'язнених з однієї держави до іншої для очних ставок або надання свідчень, передача речових доказів та здійснення інших слідчих дій за дорученням іноземного суду тощо). Варто відмітити, що вчений не тільки докладно узагальнює міжнародно-правову практику переважної більшості

тогочасних держав, але й піддає обґрунтованій критиці ті положення чинного міжнародного права, які з його точки зору не відповідають потребам міждержавного співробітництва в сфері боротьби з кримінальною злочинністю. З нашої точки зору, ця праця І.О. Івановського є однією з базових для будь-якого дослідника міжнародного кримінального права і значною мірою зберігає своє значення і сьогодні, особливо в тій частині, що стосується генезису міжнародного співробітництва держав в сфері правової допомоги у кримінальних справах. Крім магістерської дисертації проблемам міжнародного кримінального права присвячені такі його праці як «Про значення в Росії іноземних судових вироків у кримінальних справах» (1898) [6] та підготовлена разом з Л.А. Шалландом доповідь для міжнародного пенітенціарного конгресу в Брюсселі щодо проблеми видачі власних підданих.

Питання законів та звичаїв війни І.О. Івановський почав досліджувати відразу ж після закінчення університету, захистивши у 1884 році дисертацію *pro venia legendi* «Женевська конвенція 10/22 серпня 1864 року». В подальшому він присвятив проблемі правового захисту поранених та хворих на полі бою ще ряд публікацій, а у 1891 році видав в Одесі монографію «Женевська конвенція 10/22 серпня 1864 року та право війни» [4], в основу якої була покладена його університетська промова від 30 серпня 1889 року. З притаманною йому скрупульозністю І.О. Івановський детально досліджує історію правового становища хворих та поранених в давні часи, період середньовіччя та в новий час, аналізує історичні передумови та процедуру прийняття Женевської конвенції про поліпшення долі поранених на полі бою 1864 року, а також здійснює детальний аналіз та критичний огляд її основних положень.

Окремо варто відмітити працю І.О. Івановського щодо складання двотомної «Збірки чинних договорів Росії з іноземними державами» [9, 10, 11], яка була видана ним протягом 1889-1890 років в Одесі. У перший том цього видання, який в свою чергу складався з двох частин і містив змістовну вступну статтю, в якій давався огляд всіх існуючих на той час іноземних та російських збірок міжнародних договорів, увійшли міжнародні договори Росії з питань торгівлі, мореплавства та рибальства, декларації про визнання мірних свідоцтв іноземних суден, декларації про права акціонерних товариств, декларації щодо торгових та фабричних клейм, міжнародна метрична конвенція а також консульські конвенції та конвенції з питань спадкування. Другий том містив конвенції, декларації та ноти про взаємну судову допомогу та про висилку жебраків, волоцюг та безпаспортних. Сам вчений вважав, що подібні видання, окрім суто практичного значення мають виконувати і важливу теоретичну функцію - тобто сприяти вивченню чинних норм міжнародного права, оскільки «лише відштовхуючись від норм позитивного міжнародного права, які ховаються в законах та міжнародних договорах, аналізуючи їх юридично та надаючи ним теоретичне висвітлення, можливо уявити систему норм

міжнародного права з юридичним змістом та науковим значенням» [9, С. XXXIII-XXXIV]. Будучи послідовним позитивістом за своїми поглядами, І.О. Івановський наголошував, що лише таким шляхом наука міжнародного права буде в змозі обґрунтувати його юридично обов'язкову силу. Обмежений обсяг даної статті не дозволяє детально зупинитися всі наукові праці І.О. Івановського в галузі міжнародного права. Зазначимо лише, що крім розглянутої вище проблематики, він писав на тему особливостей підготовки до консульської кар'єри [7], діяльності Інституту міжнародного права [5], викладанні державознавчих наук в університетах Західної Європи [8] а також жваво відгукувався на нові публікації російських та зарубіжних авторів з міжнародного права у багаточисленних рецензіях.

Висновки. Для І.О. Івановського характерним є позитивістське розуміння юридичної природи міжнародного права. Не дивлячись на те, що дослідженнями в галузі міжнародного права він займався порівняно недовго, перейшовши потім до державного права, в історії вітчизняної науки міжнародного права він займає вагоме місце завдяки своїм працям, присвяченим природі міжнародного права, міжнародно-правовому співробітництву держав в сфері здійснення кримінального слідства, законам та звичаям війни та узагальненню договірної практики Російської імперії з широкого кола питань.

Використані джерела:

1. Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647-1917) / В. С. Грабарь. – М., 2005. – 847 с.
2. Денисов В.Н., Савчук К.О. Івановський Ігнатій Олександрович / В. Н. Денисов, К. О. Савчук // Антологія української юридичної думки. Том 8: Міжнародне право / Упорядники: В.Н. Денисов, К.О. Савчук; відп. редактор В.Н. Денисов. – К., 2004. – С. 265-267.
3. Ивановский И.А. Взаимное содействие государств в производстве следствий по делам уголовным / И. А. Ивановский. – Одесса, 1889. – 149 с.
4. Ивановский И.А. Женевская конвенция 10/22 августа 1864 года и право войны / И. А. Ивановский. – Одесса, 1891. – 106 с.
5. Ивановский И.А. Институт международного права и юридические общества / И. А. Ивановский // Вестник Европы. - 1895. - № 2. - С. 522-540.
6. Ивановский И.А. О значении в России иностранных судебных приговоров по уголовным делам / И. А. Ивановский // Право. - 1898. - № 1. - столбцы 16-19; 1898. - №2. - столбцы 9-16.
7. Ивановский И.А. О подготовке лиц, посвящающих себя консульской карьере и о роли в этом отношении высших коммерческих школ / И. А. Ивановский. – Одесса, 1886. – 56 с.
8. Ивановский И.А. О современной постановке преподавания государственных наук в некоторых университетах и специальных учебных заведениях Западной Европы / И. А. Ивановский // Журнал министерства юстиции. - 1897. - № 9. - С. 295-296.
9. Ивановский И.А. Собрание действующих договоров, заключенных Россией с иностранными державами. Том I. Часть I. Договоры относительно интересов промышленности / И. А. Ивановский. – Одесса, 1890. – 912 с.
10. Ивановский И.А. Собрание действующих договоров, заключенных Россией с иностранными державами. Том I. Часть II. Конвенции о консулах и о наследствах / И. А. Ивановский. – Одесса, 1890. – 169 с.

11. Ивановский И.А. Собрание действующих договоров, заключенных Россией с иностранными державами. Том II. Конвенции, декларации и ноты о взаимной судебной помощи и о высылке нищих, бродяг и беспаспортных / И. А. Ивановский. – Одесса, 1889. – 228 с.
12. Ивановський І.О. Определение, основные начала, задача и значение международного права / И. А. Ивановский // Антологія української юридичної думки. Том 8: Міжнародне право / Упорядники: В.Н. Денисов, К.О. Савчук; відп. редактор В.Н. Денисов. – К., 2004. – С. 268-278.
13. Левин Д.Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX в. / Д. Б. Левин. – М., 1982. – 197 с.
14. Савчук К.О. Ивановський Ігнатій Олександрович / К. О. Савчук // Юридична енциклопедія. – Т. 6. – К., 2004. – С. 618
15. Савчук К.О. Міжнародно-правові погляди В.П. Даневського / К. О. Савчук // Правова держава. Щорічник наукових праць. Випуск 19.- К., 2008.- С. 370-375.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Батанов О.В.

ДИСКУСІЙНА ТРИБУНА

УДК 342

Кампо В.М.,
суддя Конституційного Суду України,
професор кафедри муніципального
права Академії муніципального управління

ЯКИМ БУТИ СУЧАСНОМУ ПІДРУЧНИКУ З КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА?¹

1. Вступ. Після ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 30 вересня 2010 року, яким було відновлено дію Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, для вчених-конституціоналістів настав час підготовки нових підручників з конституційного права України. Очевидно, що це справа самих авторів, які їх будуть готувати чи вже готують, але вважаю, що така важлива робота, як підготовка підручників з даної дисципліни, має і свій публічний та фаховий аспект.

Як посадова особа, яка постійно звертається до наукової і навчальної літератури з конституційного права України в процесі професійної діяльності, та як викладач публічно-правових дисциплін з 35-річним педагогічним стажем вважаю своїм обов'язком висловитися стосовно деяких сучасних вимог до навчальних підручників з цієї дисципліни. Крім того, закликаю науково-педагогічну і громадську спільноту долучитися до обговорення цієї важливої проблеми, від вирішення якої значною мірою залежить доля українського конституціоналізму в найближчі 15–20 років. Цікаво, що першими висловили свої думки щодо необхідності модернізації підручників з конституційного права представники українського політикуму², що є беззаперечним свідченням актуальності піднятої у даній статті проблематики.

Свій методологічний підхід до оцінки підручників з конституційного права України я б назвав критично-реалістичним. Як вчений-конституціоналіст, який тривалий час дотримується постулатів реалістичної школи конституційного права, вважаю, що цей

¹ Редакційною колегією збірника наукових праць «Науковий вісник Академії муніципального управління» (серія «Право») для дискусії пропонується стаття Кампо В. М. «Яким бути сучасному підручнику з конституційного права», яка викликала певний резонанс серед представників юридичної спільноти. Оскільки редакція газети «Голос України», де, за винятком деяких доповнень, була вперше опублікована дана стаття (Див.: Кампо В. Яким бути сучасному підручнику з конституційного права // Голос України. – 26 лютого 2011 року. – № 37 (5037). – С. 4), не практикує публікацію відгуків на статті, редакційна колегія «Наукового вісника Академії муніципального управління» (серія «Право») вважає за доцільне провести дискусію на сторінках даного видання.

² Див.: Литвин В. Конституційний процес в Україні: реальний стан і потреби дня // Голос України. – 5 березня 2011 року. – № 42 (5042). – С. 3

методологічний підхід є одним з найбільш прийнятних для сучасного стану і тенденцій розвитку конституційно-правової науки і практики.

Конституційне право України є особливою, по суті ключовою, галуззю права в державі, а тому певним чином впливає на стан і розвиток інших галузей українського права. Очевидно, що воно у свою чергу відчуває на собі вплив цих галузей права, зокрема в процесі їх оновлення або коли їх практика реалізації конституціоналізується. Дійсно, бути фахівцем з конституційного права означає, на думку авторів, сильно себе обмежувати, проте бути фахівцем в інших галузях права без конституційного права неможливо³. Тому підготовка нового покоління підручників з конституційного права України має важливе методологічне значення для галузевих юридичних дисциплін. А це покладає додаткову морально-етичну відповідальність на науку конституційного права України в цілому та на авторів підручників з цієї дисципліни зокрема.

Сьогодні відповідальність за якість підручників з конституційного права України несуть вищі навчальні заклади, в яких працюють їх автори, та Міносвіти, котре надає таким підручникам свій гриф. Отже, підготовка підручників є, насамперед, відомчою справою. На мій погляд, громадянське суспільство, яке відображається в конституційному праві та опирається на нього, зацікавлене в тому, щоб підручники з цієї дисципліни були якісними та враховували його інтереси. У свою чергу держава в цілому також не може бути осторонь процесу підготовки якісних підручників з конституційного права України, оскільки з їх допомогою не тільки готуються кадри майбутніх державних службовців, але й в їхню свідомість закладається конституційна ідеологія як єдино допустима державна ідеологія в умовах демократичної, соціальної, правової держави. У зв'язку з цим уряд повинен створювати фінансові та інші передумови з метою оптимізації видавничого процесу і зацікавленості науковців у підготовці якісного продукту.

2. Зміст підручників. Підручники покликані чітко відобразити стан і тенденції розвитку **вітчизняної та зарубіжної науки**. Якщо ж мати на увазі підручники з конституційного права України, видані останнім часом, то це твердження не завжди буде на їх користь. Наприклад, останні 3–4 роки досить інтенсивно розвивається доктрина з питань конституційного ладу, конституційних прав і свобод громадян, конституційної юрисдикції, місцевого самоврядування, конституційної реформи тощо. Але в підручниках ці напрацювання вчених-конституціоналістів відображаються недостатньо або й взагалі відсутні.

Хочу для прикладу звернути увагу на висвітлення в підручниках питань конституційної юрисдикції, які мені близькі за родом професійної діяльності.

³ Семенець О. Конституція як інструмент юридичного бізнесу // Юридична газета. – 2010. – № 9 (273). – С.11.

Так, в жодному підручнику з конституційного права України немає елементарної інформації про функціонування Конституційного Суду України, зокрема: як суду процедурального права, що встановлює факти і діє на підставі закону (при відкритті чи припиненні конституційного провадження). Або як суду прецедентного права, що спирається на свою попередню практику, а також на практику Європейського суду з прав людини (при тлумаченні Конституції і законів України або при перевірці на конституційність законів та інших правових актів). Чи як суду доктринального права, що формує свої правові позиції на основі певних правових доктрин, взятих з наукового середовища, судової практики, які, крім права, спираються на норми моралі, звичаїв і традицій сучасного українського суспільства та його історичного минулого (при вирішенні, наприклад, безпрецедентних конституційних спорів, які ставлять суспільство і державу на грань суспільно-політичного конфлікту тощо). Всі ці іпостасі Конституційного Суду України дуже важливі для розуміння його природи та особливо практики.

Підручникам з конституційного права України бракує елементів конституційної історії та порівняльного конституційного права. Століттями український народ жив за неписаною конституцією, мав своє трактування правової держави і верховенства права та інших цінностей сучасного конституційного права, але про це в підручниках практично не згадується. Мало в них і порівняльного матеріалу з конституційного права тих країн, які є, наприклад, стратегічними партнерами України та ключовими гравцями на світовому ринку. Адже треба пам'ятати, що влада ставить перед Україною важливе завдання: протягом оптимального строку стати однією з 20 найрозвинутіших країн світу. Без усвідомлення місця і ролі конституційного права України в контексті зарубіжного конституційно-правового досвіду це буде зробити значно важче.

Останнім часом автор не раз звертав увагу громадськості на проблему класифікації функцій права взагалі та публічного права зокрема. У більшості прочитаних мною підручників українських авторів з теорії держави і права (чи права і держави) була відсутня інформація про захисну функцію права, а в підручниках з конституційного права України – про захисні функції та повноваження майже всіх органів державної влади. І це при тому, що положення статей 1, 3, 8, 55 та деяких інших Конституції України не залишають сумнівів: в Україні існує захисна функція права та відповідних його галузей. Якщо питання наукового обґрунтування про захисної функції права в теорії права і держави чи конституційного права видається для певних авторів надто складною проблемою, тоді це питання доцільно публічно обговорити, оскільки залишати його без уваги і надалі було б неприпустимо.

Сучасний підручник з конституційного права України має обов'язково спиратися на **конституційну практику** органів державної влади та місцевого самоврядування, яка орієнтує викладача і студента на засвоєння та відтворення не тільки теоретичних, але й практичних знань.

Адже нерідко вчені-конституціоналісти, не кажучи вже про студентів, не вміють узагальнювати таку практику, зокрема – діяльність судових та інших державних органів. Без врахування конституційної практики підручник перетворюється на сукупність наукових догм, які студенту зрозуміти важко.

Значення конституційної практики, зокрема Конституційного Суду України, можна проілюструвати на конкретному прикладі. У 1803 році Верховний Суд США, діючи за межами прецедентів, тобто як суд доктринального права, започаткував федеральний конституційний контроль. Надалі протягом більш ніж 200 років своєї діяльності він десятки, якщо не сотні разів виступав як суд доктринального права. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юстиції також час від часу тяжіє до ролі суду доктринального права, що обумовлено не стільки його власними інтересами, скільки об'єктивними обставинами. Але будь-яку інформацію про це неможна знайти в наших підручниках. Між тим перші рішення Конституційного Суду України, що були ухвалені з позицій доктринального права та заклали основи конституційної юрисдикції в Україні, повинні знати викладачі та студенти, які вивчають конституційне право України, як знають про започаткування конституційного контролю їх колеги в США.

3. Прогнози і перспективи. Майбутні підручники з конституційного права України повинні спиратись на певні науково-практичні прогнози конституційно-правового розвитку держави, що дозволить уберегти їх від швидкої девальвації через застарілість вміщених матеріалів. Хоч є й простіші способи збереження їх від застарілості: не зводити підручник до викладу законодавчого матеріалу, який в умовах перехідного періоду, що його переживає держава, має властивість часто змінюватись.

Навряд чи можна у справі прогнозування покладатись тільки на окремі дослідницькі центри чи авторів конституційно-правових прогнозів, які часто-густо оперують аргументами, далекими від реального розуміння проблем конституційно-правового розвитку України. Для того, щоб визначити науково обґрунтовані порівняно чесні та об'єктивні прогнози такого розвитку, необхідно добре знати тенденції та закономірності розвитку конституційної практики, що є невичерпним джерелом для побудови доктрин і моделей конституційно-правового розвитку України.

На нашу думку, підручники з конституційного права України повинні виконувати не тільки пізнавальну, практично-прикладну та ідеологічну функцію, як це зазвичай буває. Вони мають також містити матеріали прогностичного змісту, оскільки студентові треба знати не лише яким є той чи інший інститут конституційного права сьогодні, а й яким він буде завтра чи післязавтра. Таким чином, студент має отримати за час вивчення цієї дисципліни програму для роздумів про майбутнє інститутів конституційного права. Фактично прогностичні матеріали є в кожній монографії чи дисертації з конституційного права України, яких існує уже сотні, а тому немає проблем з пошуком та оприлюдненням цих матеріалів.

4. Висновки і пропозиції. Виходячи з викладеного, вважаю за доцільне звернути увагу на таке.

Якість підручників з конституційного права України багато в чому залежить від їх рецензентів. Для того, щоб не допускати в навчальний обіг підручники із застарілою методологією, доктриною чи конституційно-правовою практикою, потрібно підвищувати персональну відповідальність їх рецензентів. Зокрема адміністративну структуру, що відповідає за надання підручникам грифа Міносвіти України, можливо, варто уповноважити позбавляти рецензентів права працювати над підручниками, якщо буде виявлено їх несумлінне ставлення до своїх обов'язків. Підручники з некритичними рецензіями адміністративною структурою взагалі не повинні розглядатися, а авторам підручників у таких випадках слід рекомендувати звертатися до більш відповідальних рецензентів.

Як зазначалось, підготовка сучасних підручників з конституційного права України є надто важливою суспільно-правовою проблемою, значення якої в майбутньому буде тільки зростати. Але вже сьогодні треба звернути увагу науковців на необхідність внесення суттєвих поправок до формування концепцій та змісту цих підручників, які повинні відповідати стандартам науковості й практичності, етичності й духовності. Для цього, на наш погляд, необхідно, щоб:

- підручники з конституційного права України містили кращі здобутки не тільки вітчизняної, а й зарубіжної, насамперед європейської, доктрини, а також включали певні аспекти, які б свідчили про інтеграцію української науки в сім'ю європейської та світової науки конституційного права;

- конституційна практика діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування по можливості в усіх її правових різновидах була представлена в підручниках з конституційного права України як обов'язковий їх атрибут. Передусім – це практика Конституційного Суду України, акти якого є обов'язковими на всій території України і за юридичною силою займають, на мою думку, місце між Конституцією України і законами України.

Оскільки якісні підручники з конституційного права України – це проблема не тільки навчального процесу, але й суспільства і держави, то на нашу думку, потрібні певні зусилля публічних структур для досягнення визначеної мети: підготовки нового покоління таких підручників, які б відповідали сучасним вимогам. У зв'язку з цим пропонуємо:

- а) провідним вищим навчальним закладам юридичного профілю – центрам конституційно-правової науки – провести найближчим часом нараду представників творчих колективів щодо обговорення та визначення сучасних вимог до підготовки навчальних підручників з конституційного права України (бажано за участю Конституційного Суду України, Мін'юсту України та громадських організацій юристів як особливо зацікавлених в якісних підручниках з даної дисципліни споживачів);

б) громадським організаціям юристів, які є частиною громадянського суспільства, слід розглянути питання про підготовку модельного підручника (адже існують модельні законопроекти тощо), що відображав би конституційно-правові позиції цього суспільства та був одним з еталонів (разом з Конституцією України, практикою Конституційного Суду України тощо) для розробки творчими колективами своїх підручників;

в) із врахуванням високої зацікавленості держави у підручниках з конституційного права України, які відповідали б високим стандартам науковості та практичності, етичності та духовності, Кабінету Міністрів України варто запровадити на конкурсній основі відповідні стипендії для матеріальної підтримки вчених-конституціоналістів на час підготовки ними цих підручників, а також сприяти їх виданню;

г) ширше залучати до обговорення та рецензування рукописів нового покоління підручників з конституційного права України суддів Конституційного Суду України, у тому числі й суддів у відставці.

ПОЛЕМІЧНІ ВІДГУКИ І ТВОРЧІ РОЗДУМИ над статтею Кампа В.М.

“Яким бути сучасному підручнику з конституційного права?”

Домбровський І.П.,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
член Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»

НЕ ПОТРІБНО ПОСПІШАТИ ПЕРЕПИСУВАТИ ПІДРУЧНИКИ

Проблема, яку пропонує для обговорення автор, на мій погляд, є надзвичайно актуальною і справа не тільки в тому, що до цього спонукає, як зазначено у статті, відновлення дії Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року. Якщо виходити тільки з цього, то можна повернутися до підручників виданих до грудня 2004 року, тобто до часу коли до Конституції України були внесені зміни.

Однак пов'язування питання щодо підготовки підручників з конституційного права України тільки у зв'язку з текстом Конституції України було б серйозною помилкою.

Автор слушно закликає науково-педагогічну і громадську спільноту долучитися до обговорення цієї важливої проблеми.

На мій погляд не потрібно поспішати “переписувати” підручники з конституційного права у зв'язку з відновленням редакції Конституції України 1996 року. Позитивного результату це не принесе.

Необхідно відгукнутися на заклик В.М. Кампа і широко, з участю всіх зацікавлених в цій проблемі від студента юридичного ВУЗу до

академіка, від практикуючого юриста до судді Конституційного Суду України висловитися з бачення цієї проблеми, як це зробив автор статті.

Якщо підходити до цієї проблеми з державницьких позицій, то на мій погляд, необхідно було б обговорити її насамперед у вузах юридичного профілю, відповідних державних академічних установах, профільних міністерства де відпрацювати відповідні позиції та методичні рекомендації.

Завершальним етапом цієї роботи могла б бути загальноукраїнська науково-практична конференція (чи інший захід) з порушеної теми на яку запросити представників саме тих установ які організували і провели попередні обговорення; державних академічних установ відповідного профілю; відповідних міністерств; суддів Конституційного Суду, Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів де можна було б обговорити рекомендації ухвалені при попередніх слуханнях та розробити єдині (остаточні) рекомендації щодо підготовки підручників з конституційного права.

Організаторами таких заходів, на мій погляд, мають бути Національна академія наук України (чи її профільні установи), Міністерство юстиції України Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, як відповідальні за розвиток наукової та освітницької галузей в державі.

Що стосується пропозицій які вносить В.М. Кампо, то я їх повністю підтримую. В такій незначній за обсягом статті він концептуально виклав своє бачення шляхів подальшої роботи науковців, викладачів, практиків в галузі конституційного права, причетних до цього владних структур (Кабінету Міністрів, Міносвіти, Мініюсту) над проблемою створення і видання підручників з конституційного права і належним чином її обґрунтував.

Публікація зазначеної статті у такому поважному виданні як загальнодержавна парламентська газета “Голос України” свідчить про визнання важливості порушеної проблеми і для реалізації задумів потрібна насамперед добра воля зазначених вище державних структур.

Хочеться вірити, що добра справа розпочата В.М. Кампо знайде підтримку у всіх, кого цікавить ця проблема.

Крусян А. Р.,
професор кафедри
конституційного права НУ «Одеська Юридична Академія»,
доктор юридичних наук

ПІДРУЧНИК Є ОСНОВОЮ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТА

Стаття В. М. Кампо «Яким бути сучасному підручнику з конституційного права» поставила на порядок денний питання, яке має вельми актуальне значення.

Зростання вимог до якості юридичної освіти, значна кількість часу, що відводиться для самостійної роботи студентів вищих навчальних закладів, процеси конституційно–правових перетворень та реформувань потребують підготовки підручників відповідно до нових стандартів юридичної освіти на основі узагальнення та наведення нових досягнень юридичної та зокрема конституційно–правової науки і практики, з залученням новітнього фактичного матеріалу. Високий рівень освіти в першу чергу забезпечується високим рівнем підручників, які мають не тільки у повному обсязі відповідати вимогам, що ставляться до підручників як основного виду навчальної літератури, що містить систематизовану, ретельно відібрану та представлену у вигляді навчального матеріалу науково–практичну інформацію з конституційного права, але й відображати та враховувати особливості соціально–правового статусу конституційного права як галузі права, законодавства, науки та навчальної дисципліни.

Щодо основних вимог до підручників з конституційного права України, то, виходячи з аналізу сучасної навчальної, навчально–методичної літератури, представляється доцільним акцентувати увагу на наступних. Перш за все, слід враховувати, що курс конституційного права України в системі юридичної освіти займає особливе місце. Це пов'язано не тільки з роллю конституційного права у правовій системі України, як фундаментальної галуззі права, але й з тим, що це перша галузева навчальна дисципліна, яка «відкриває» вивчення системи діючих галузей права та є єдиною ланкою між загальнотеоретичними юридичними навчальними дисциплінами та наступним вивченням галузей права України. У зв'язку з цим курс конституційного права набуває виняткового значення як основа, підґрунтя щодо розуміння та глибинного пізнання всіх інших галузей права. Звідси виникає необхідність наявності в підручниках з конституційного права України відповідної вступної частини курсу, в якій були б викладені основні категорії сучасного українського конституціоналізму, розкриті загальнолюдські політико–правові цінності та принципи сучасного конституціоналізму, передумови його становлення та розвитку, поставлені питання щодо осмислення сутності, соціальної цінності Конституції України та «людського вимірювання» конституційного права. Думається, що тільки на цій основі буде ефективним та якісним осмислення конституційно–правових норм, інститутів, відносин, конституційного ладу, конституційного статусу

людини і громадянина в Україні та ін., тобто вивчення конституційного матеріального та процесуального права. Тому представляється необхідними починати викладення курсу конституційного права саме з теми, присвяченої вступу до сучасного українського конституціоналізму як вступу до конституційного права України. Втім у сучасних підручниках з конституційного права такий матеріал, зазвичай, є відсутнім.

Підручник є основою самостійної роботи студента, на яку відводиться значна кількість навчального часу. Це потребує розробки таких підручників, які б дозволяли студенту при мінімальній участі професорсько-викладацького складу самостійно засвоювати матеріал. Звідси підручник повинен бути повним за змістом, тобто в повному обсязі відповідати програмі навчальної дисципліни, а також мати системний характер викладу інформації. Конституційне право є цілісним академічним курсом, що складається з органічно пов'язаних частин, тому його вивчення має носити послідовний, системний характер. Конституційне право не можна пізнати фрагментарно, воно не терпить прогалин у знаннях. Втім у сучасних підручниках, як правило, відсутнім є матеріал, присвячений таким важливим конституційно-правовим проблемам, як конституційні конфлікти, формування громадянського суспільства, недостатньо уваги приділяється методології конституційної науки і практики, процесам конституційної модернізації та реформування.

Потребують якісно нових підходів до викладення і деякі «традиційні» теми підручників з конституційного права України. Наприклад, при викладенні теорії Конституції України представляється важливим акцентувати увагу на сутності Конституції України, розкритті механізму її правової охорони, політико-правових засобів забезпечення конституційної законності та конституційного правопорядку в державі, що має актуальне значення в сучасних умовах конституційних перетворень. Потребує оновлення розкриття та виклад теми щодо конституційних відносин. У сучасних умовах створення вітчизняної моделі конституціоналізму важливого значення набуває формування суспільних відносин, в центрі яких людина як найвища соціальна цінність. Ці суспільні відносини вимагають нового конституційно-правового поля. Сучасні конституційні правовідносини відрізняються від тих, що існували (наприклад, від державно-правових відносин – предмета радянського державного права), і можна прогнозувати тенденцію їх майбутньої зміни, що безпосередньо пов'язано з розвитком системи конституціоналізму. Сучасний етап розвитку конституційного права характеризується виникненням нових конституційних правовідносин у системі «державна – громадянське суспільство», «державна – людина». Акценти у цих правовідносинах змінюються у бік пріоритету прав людини, її інтересів. Крім того, формується громадянське суспільство, що також обумовлює появу нових соціальних відносин, які вимагають свого конституційно-правового регулювання.

Думається, що поряд з цим в сучасних підручниках більш уваги необхідно приділяти розгляду та відповідній характеристиці таких суб'єктів

як, народ, держава (зазвичай суб'єкти конституційних правовідносин у багатьох підручниках тільки перераховуються без належної їх характеристики). Так, наприклад, вважається важливим є більш докладно розкривати те, що правоздатність народу у конституційному праві є абсолютною. Винятковість статусу народу як суб'єкта конституційно-правових відносин обумовлена тим, що народ є «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні» (ст. 5 Конституції України). Народ може бути суб'єктом як загальних конституційних правовідносин, реалізуючі своє право здійснювати владу, так і суб'єктом конкретних правовідносин.

Відрізняється особливостями і конституційна правосуб'єктність держави, що також представляється доцільним розгорнуто викладати у підручниках. Зокрема акцентувати увагу на тому, що сутність конституційної правосуб'єктності держави відображає такі юридично значущі характеристики, політико-правові властивості та особливості держави, як володіння державним суверенітетом і одночасне уособлення собою форми народовладдя. При цьому держава, будучи суб'єктом практично всіх відносин, що становлять предмет галузі конституційного права, здійснюючи владні управлінські дії, володіє широким набором повноважень, які є «правообов'язками».

Окрім того, у сучасних умовах наповнення публічного права новим змістом і змістом, відповідно до парадигми сучасного конституціоналізму, виправданим буде принципово інший ракурс визначення суб'єктів конституційних правовідносин. Так, актуальною є проблема юридичної особи публічного права у конституційних правовідносинах, що також не висвітлюється в сучасних підручниках.

Слушною є точка зору В. М. Кампо, що «підручники покликані чітко відображати стан і тенденції розвитку вітчизняної та зарубіжної науки». Вважається, що в сучасних умовах підвищення ролі та значення юридичної професії та відповідно підвищення вимог до якості підготовки фахівців нового покоління, знання яких мають відповідати вимогам інформаційного суспільства, юридичній освіті має бути притаманний принцип науковості.

Безумовно, підручники нового покоління мають відповідати останнім досягненням юридичної науки та спиратися на них при додержанні принципу достатності з тим, щоб не бути перевантаженими надмірним науковим матеріалом. При цьому в підручниках слід висвітлювати тільки ті новації, які достатньо обґрунтовані та отримали визнання наукового співтовариства. Водночас підручник має відрізнятися ясністю викладення матеріалу, чіткістю понять з додержанням термінологічної дисципліни, перш за все це стосується однозначності використання термінів.

Невід'ємною частиною навчального матеріалу має бути узагальнення конституційної практики з відповідним її аналізом, що дозволить не тільки ефективізувати засвоєння теоретичного матеріалу, але буде сприяти розвитку юридичного мислення.

ПІДРУЧНИКИ ВТРАЧАЮТЬ КОНЦЕПТУАЛЬНЕ БАЧЕННЯ

Головна проблема сучасних підручників з конституційного права – їх слабе опертя на доктрину конституціоналізму. Доволі часто можна стикнутися із трактуванням окремих явищ і процесів, які є авторитарними за своєю сутністю, але з невідомих причин розглядаються у контексті конституціоналізму, хоча їх можна умовно віднести до доктрини державного права (етатизму). Також тривожним є трактування конституційних явищ і процесів як вираження певної владної волі. Конституція розглядається як суспільний договір, який з якихось причин визначається, як співвідношення між політичними силами, хоча і має відповідати вимогам конституціоналізму.

Важливою проблемою сучасних підручників, навчальних посібників з конституційного права є неналежне висвітлення нормативної природи конституції, зокрема її верховенства. Це проявляється при розкритті конституційних принципів і норм через призму законодавства, яке не аналізується докладно з точки зору конституційності. За таких умов підручники втрачають концептуальне бачення конституційних явищ і процесів, оскільки не завжди закони, викладені в них, відповідають критеріям доктрини конституціоналізму. Адже конституціоналізм визначає певні критерії до законів: утвердження прав людини й основоположних свобод; суспільна необхідність втручання у приватну сферу (автономію) індивіда; правова визначеність тощо. Тому часто підручники мають схоластичний характер і оперують лише некритичним аналізом думок окремих вчених без достатнього осмислення дійсності, тобто відповідних правових позицій конституційних судів та політико-правової практики. Це все супроводжується відставанням вітчизняної конституційної доктрини від досягнень зарубіжної.

З методологічного погляду будь-які наукові ідеї, концепції, теорії та доктрини мають базуватися на дослідженні конституційної юриспруденції та відповідної політико-правової практики, аналіз яких має бути невід'ємною частиною підручників з конституційного права. В умовах сучасного постмодерного конституціоналізму, для якого характерний релятивізм у соціальних цінностях, це призводить до вихолощення змісту його інститутів, процедур і правил. По суті, як наука, так і навчальна дисципліна до певної міри втрачає свої орієнтири і стає формально-догматичною. За таких умов складно визначати основні тенденції розвитку сучасного конституційного права і тим більше реалізовувати прогностичну функцію.

Яке наше бачення вирішення наведених проблем? По-перше, слід відмовитися від схоластично-номіналістського викладення матеріалу. Тобто конституційне право потрібно викладати на основі дослідження юридичної дійсності – конституційної юриспруденції та політичної практики, не обмежуватися наведенням авторських визначень, а, скоріше, надавати сутнісні характеристики ознак конституційних явищ і процесів. По-друге, ґрунтуватися на доктрині конституціоналізму, яка розглядає конституцію як правовий засіб раціоналізації публічної влади на засадах її поділу, субсидіарності, обмеження владної сваволі та забезпечення дієвих гарантій прав людини й основоположних свобод. Такий аналіз має спиратися на передові досягнення світової доктрини конституціоналізму (неоліберальний, ліберально-демократичний, соціетальний напрями). По-третє, викладання конституційного права має супроводжуватися інтерактивними методиками (ділові, рольові ігри, модельні судові засідання, дискусії тощо), які були б здатні «втягнути» студента в процес осмислення та аналізу конституційних явищ і процесів. Тому підручники мають володіти достатнім навчально-методичним потенціалом і визначати основні тенденції розвитку окремих конституційних правил, процедур і ґрунтуватися на системі конституційних цінностей, серед яких слід виділити три – права людини й основоположні свободи, національний суверенітет і територіальна цілісність. По-четверте, можна змінити структуру підручників за такою схемою: загальна частина (теорія конституції і конституціоналізм), особлива частина (матеріальне і процесуальне право). У загальній частині можна приділити увагу таким темам: еволюція, сучасний стан, зміст і структурні елементи конституціоналізму; теорія конституції, дія конституції (питання установчої влади, реалізації та тлумачення конституції); правовий захист конституції. В особливій частині варто розкрити два блоки тем: 1) матеріальне конституційне право (засади конституційного порядку, права людини й основоположні свободи, інститути демократії, організація та форми публічної влади, конституційний статус її інститутів); 2) процесуальне конституційне право (установчий процес, виборчий і референдний процес, законодавчий процес, контрольний процес). По-п'яте, для забезпечення сучасного рівня викладання циклу публічно-правових дисциплін університети мають викладати спеціалізовані дисципліни: парламентське право, конституційне судочинство України та права людини й основоположні свободи.

Совгіря О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

МОДЕЛЬНИЙ ПІДРУЧНИК – ЦЕ ДИСКУСІЙНО

У статті проф. Кампа В. М. „Яким бути сучасному підручнику з конституційного права“ проаналізовано надзвичайно актуальне в умовах формування вітчизняних цінностей конституціоналізму питання відносно змісту навчальної літератури з конституційного права. На підставі такого аналізу автором публікації запропоновано інтегрований підхід до формування навчального матеріалу із зазначеної дисципліни.

Слід констатувати, що на сьогодні у науці конституційного права утвердився «розділений» підхід до викладення навчального матеріалу з конституційно-правових дисциплін. Однією із основних причин цього слід визнати навчально-методичні програми вузів, за якими конституційне право України, конституційно-процесуальне право та конституційне право зарубіжних країн є окремим навчальними дисциплінами.

Цілком підтримую позицію проф. Кампа В. М. про необхідність інтегрування як навчальних посібників за вказаними дисциплінами, так і навчального курсу в цілому. Це сприятиме цілісному та комплексному сприйняттю студентами історії, теорії та практики вітчизняного конституціоналізму.

Слід погодитися також із необхідністю виконання навчальними посібниками прогностичної функції з тим, щоби студент по закінченню навчального закладу міг орієнтуватися як у сучасному стані, так і у тенденціях та перспективах розвитку конституційного права.

Не викликає сумнівів і те, що Уряд повинен створювати фінансові та інші передумови з метою оптимізації видавничого процесу і зацікавленості науковців у підготовці якісного продукту, оскільки на сьогодні у матеріальному відношенні викладач та науковець не зацікавлений у створенні такого продукту, і якого поява є результатом виключно ентузіазму такої особи.

Водночас слід відмітити, що запропонована у публікації пропозиція створити модельний підручник (за прикладом модельних законопроектів), що відображав би конституційно-правові позиції цього суспільства та був одним з еталонів (разом з Конституцією України, практикою Конституційного Суду України тощо) для розробки творчими колективами своїх підручників з конституційного права, видається дискусійною. Оскільки якість підручника має перевірятися часом та рівнем знань, отриманих студентом. Крім того, такий еталон за певних умов може не сприяти, а навпаки перешкоджати формуванню альтернативних (і можливо більш прогресивних) позицій та підходів до змісту навчального матеріалу.

Отже, перефразовуючи відому тезу слід сказати, що критерієм якості підручника з конституційного права має бути не його модельний зразок, а результати практичної діяльності підготовлених за ним правників.

Головань І.В.,
адвокат, керуючий партнер
Адвокатської фірми «Головань і партнери»,
кандидат юридичних наук

І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, І ДЕРЖАВА НЕ МОЖУТЬ БУТИ ОСТОРОНЬ

При ознайомленні з надзвичайно цікавою статтею В.М. Кампа «Яким бути сучасному підручнику з конституційного права?» ясно відчувається стурбованість судді Конституційного Суду України та знаного вченого подальшою долею українського конституціоналізму. Стурбованість ця зрозуміла. Автор підкреслює свою належність до реалістичної школи конституційного права, а реалії наші такі, що українську Конституцію цілком можна назвати такою собі «англійською королевою», що царює, але не править у вітчизняному правовому полі.

Саме тому надзвичайно актуальним є завдання навчити юристів та й усіх, хто має стосунок до правозастосовної практики, не тільки поважати конституційні норми, але й забезпечувати їх практичну реалізацію.

І без якісних підручників з конституційного права тут не обійтися.

Хоча підготовка підручників і є, насамперед, відомчою справою, В.М. Кампо слушно зауважує про наявність публічного та фахового аспекту. З тим, що громадянське суспільство, яке відображається в конституційному праві та опирається на нього, зацікавлене у якісних підручниках з цієї дисципліни, сперечатися неможливо. Правий В.М. Кампо і в тому, що держава в цілому також не може бути осторонь, оскільки підручники ці потрібні не лише для підготовки кадрів майбутніх державних службовців, але й для закладення в їхню свідомість конституційної ідеології.

Адже конституційні норми часто розглядаються у нашому суспільстві не як правила поведінки, а як всього лише орієнтири чи ідеали, здебільшого, недосяжні. Яскравим прикладом є ситуація з реалізацією конституційного обов'язку народних депутатів голосувати на засіданнях Верховної Ради особисто. Всі визнають наявність конституційної норми, але вважають цілком можливим ухилятися від її виконання під різноманітними приводами.

Заклик, що його В.М. Кампо адресував науково-педагогічній і громадській спільноті, має бути почутий. Вищі навчальні заклади, громадські організації юристів повинні активно долучитися не тільки до дискусії, але і до конкретних дій з підготовки підручників. Ідея створення

модельного підручника – чудова ідея. Пропозиція Кабінету Міністрів України запровадити на конкурсній основі стипендії для матеріальної підтримки вчених-конституціоналістів на час підготовки ними підручників – не менш чудова.

Дуже влучним є зауваження В.М. Кампа щодо рецензій і рецензентів. Адже будь-яку роботу, а тим більше рецензування підручників з конституційного права, слід робити якісно і відповідально. Халтура у такій важливій справі не має лишатися без наслідків. Аби як підготовлена рецензія має стати останньою.

Сподіваюся, що висловлені В.М. Кампо ідеї і пропозиції зустрінуть розуміння і всебічну підтримку.

СТОРІНКА МАГІСТРАНТА

УДК 342.4; 342.553

Іванов Д. В.,

студент магістратури юридичного факультету
Академії муніципального управління

Науковий керівник:

Приходько Х.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри муніципального права
Академії муніципального права

ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ МАЙБУТНЬОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті аналізуються запропоновані різними авторами проекти Конституції України, її положення, що регулюють питання місцевого самоврядування на предмет відповідності широти закладених в проектах повноважень місцевих влад до європейських стандартів, зокрема Європейській Хартії Місцевого самоврядування.

Аннотация. В статье анализируются предложенные разными авторами проекты Конституции Украины, ее положения, регулирующие вопросы местного самоуправления на предмет соответствия широты заложенных в проектах полномочий местных властей к европейским стандартам, в частности Европейской Хартии Местного самоуправления.

Abstract. This article analyzes proposed projects by various authors of the Constitution of Ukraine, its provisions governing local government for compliance with the latitude inherent in projects of local governments to European standards, including the Charter of Local Self-Government.

В теперішній період реформування українського законодавства, нових пріоритетів розвитку, цілей та механізмів їх запровадження стало нагальним питання відповідності чинної Конституції України (надалі – Конституція) тим необхідним стандартам, що задовольнили б не тільки політичні сили нашої держави, але й європейську спільноту. Наразі положення чинної Конституції потребують змін, і такі проекти вже існують. Невирішеним залишається питання якому ж із проектів надати перевагу. Вважаємо, що для висвітлення цього питання, як головним критерієм вибору слід керуватися рекомендаціями, що надають нам міжнародні організації, зокрема Європейський Союз (надалі – ЄС), Рада Європи (надалі – РЄ) та інші. Саме через призму європейського законодавства необхідно досліджувати нині нормативно-правові акти України.

Зрозумілі прагнення українського політикуму до ЄС. Проте, на сьогодні ЄС не має бажання пропонувати Україні повноправне членство. Причин тому багато, але одна з них – ступінь демократизму в державі та

наявність у державі повноцінної моделі місцевого самоврядування населення європейського зразка. Отже, актуальність теми дослідження полягає в сьогоденних реаліях і прагненнях України до вступу в ЄС. Одним з необхідних напрямів державного реформування сьогодні виступає місцеве самоврядування. В цілому вважаємо, що «європейські орієнтири» повинні стати пріоритетами у подальшому конституційному реформуванні.

Однією з найважливіших складових є адаптація місцевого самоврядування України до вимог сьогодення. Ефективним способом такої адаптації вбачаємо конституційне закріплення відповідних норм, можливо більш розгорнуте (що випливає з аналізу запропонованих проектів Конституції України) і вдосконалене їх висвітлення. Таким чином, вважаємо, що формування та удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування стане одним із конструктивних кроків реформ, що в свою чергу дозволить адаптувати вітчизняну модель місцевого самоврядування до рівня європейських стандартів.

У даній роботі зроблено співставлення та порівняння чинної Конституції та різних проектів Конституції, запропонованих певними політичними партіями на предмет наявності у них відповідних норм, що гарантують делегування державних функцій громадам, сферу дії цих норм, їх обмеження тощо, а також їх відповідність міжнародним нормативно-правовим актам, зокрема, Європейській Хартії Місцевого самоврядування (надалі – Хартія).

Мета дослідження – розкрити різні конституційні аспекти в сфері місцевого самоврядування, шляхом співставлення різних проектів Конституції з чинною редакцією Конституції.

На сьогодні існують різні моделі (проекти) Конституції, запропоновані як політичними силами, так і науковцями. Існують як досить консервативні проекти, так і радикальні – такі, що відображають політичні настрої авторів, наприклад Проект Конституції сумської обласної організації УНА-УНСО «Українська Монархія. Нова Конституція України»[12].

В даній роботі ми розглянемо наступні проекти Конституції: Проект Конституції (Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України») «Тимошенко – Януковича», Проект Конституції Всеукраїнського об'єднання «Свобода», Проект Конституції, запропонований В.А. Ющенком, Проект Конституції, підготовлений Харківською Правозахисною групою.

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» розроблений спільно, вузькою групою представників Блоку Юлії Тимошенко і Партії Регіонів (надалі – група). Так, вищезгадана група удосконалює норми чинної Конституції від абстрактних до прямо регламентуючих правил, закріплює нові норми, що характеризуються демократичністю, чіткістю прямої вказівки. Наприклад, якщо в статті 143 чинної редакції Конституції зазначено, що територіальні громади села,

селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів – це загальне правило, то запропонована групою редакція цієї статті передбачає, крім загального правила, конкретні права рад щодо проведення референдумів, зокрема наявність частин четвертої-шостої такого змісту:

частина четверта : «Обласні, районні, міські, селищні, сільські ради мають право проводити місцеві референдуми з будь яких питань віднесених до компетенції місцевого самоврядування»;

частина п'ята: «Територіальні громади мають право проводити місцеві референдуми з ініціативи жителів територіальної громади з метою висловлення недовіри обласним, районним, міським, селищним, сільським радам та їх головам. Організація підготовки та проведення таких референдумів покладається на Центральну виборчу комісію України та відповідні виборчі комісії»;

частина шоста: «Місцеві референдуми визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування. Перешкоджання у проведенні таких референдумів тягне за собою кримінальну відповідальність. Порядок проведення місцевих референдумів визначається законом»[10]. Вказана група пропонує виключити частину четверту чинної Конституції, що регламентує: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

З точки зору європейського законодавства та положень Хартії, вважаємо, що це вірний крок, який спрямований на створення європейської моделі місцевого самоврядування на території України за принципами субсидіарності, децентралізації, демократії.

Отже, підсумовуючи, ми вбачаємо прагнення до реформування Конституції від загального акту з абстрактно визначеними нормами та часто без механізмів їх практичної реалізації, на акт більш ємкого характеру з прямими вказівками щодо застосування механізмів, та такого, що відповідав би вимогам Хартії. Така відповідність характеризується розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, деталізацією механізмів референдумів, що в свою чергу відповідає тим концепціям, що закладає європейський законодавець у свої нормативно-правові акти. Так, частина четверта статті 4 Хартії регламентує: «Повноваження, якими наділяються місцеві влади, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом...»

Тепер розглянемо проект «Національної Конституції» Всеукраїнського об'єднання «Свобода». Автори проекту об'єднали територіальний устрій України та місцеве самоврядування в розділі V. Їх нововведення досить абстрактні та своєрідні. Так, відповідно до статті 81 проекту: «Систему адміністративно-територіального устрою України

складають повіти, міста, селища і села. До складу України входять триста повітів, статус і межі яких визначаються конституційним законом». У статті 82 проекту Конституції вони пропонують таку дефініцію місцевого самоврядування: «в Україні гарантується місцеве самоврядування, яке є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування здійснювати в межах закону регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах територіальної громади». У статті 83 вони дають визначення територіальної громади: «Жителі одного або декількох поселень об'єднуються в територіальну громаду, яка є адміністративно-територіальною одиницею, має визначені в установленому законом порядку межі території та здійснює місцеве самоврядування в порядку, визначеному законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи», чого немає в чинній конституції.

В контексті діяльності європейського законодавця щодо нормотворення за принципами демократії – народовладдя та делегування визначених повноважень на локальний (місцевий) рівень, дуже актуальною вважаємо наступну норму вказаного проекту: «Члени громади можуть створювати квартальні, вуличні, будинкові та інші органи самоорганізації населення[9]». Цікавим є і те, що автори проекту пропонують мажоритарну систему виборів, для депутатів сільської, селищної, міської ради, які обираються терміном на три роки[9].

Норма, регламентована статтею 89 вказаного проекту: «Громади села, селища, міста через органи місцевого самоврядування здійснюють функції землекористування, управління майном, що є у власності громади; затверджують бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють вид і розмір місцевих податків і платежів; забезпечують проведення місцевих референдумів, плебісцитів та виконують їх рішення», впливає з положень частини першої статті 3 Хартії, що регламентує: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення».

Отже, підсумовуючи, ми можемо стверджувати про імплементацію європейських стандартів місцевого самоврядування до проекту «Національної Конституції» Всеукраїнського об'єднання «Свобода».

Тепер розглянемо проект Конституції, запропонований Віктором Ющенком. Розділ IX цього проекту регулює питання місцевого самоврядування. Стаття 155 вказаного проекту дає наступне визначення: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами[11]». Частиною другою автор пропонує нам дефініцію громади, за якою громада є адміністративно-територіальною одиницею. Важливо зауважити, що в проекті досить

детально виписані положення щодо діяльності громад, чітко регламентовані їх повноваження. Адміністративно-територіальний устрій регулюється положеннями статті 3, відповідно до якої: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: громади - міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів, райони, області, Автономна Республіка Крим, які є невід'ємними складовими частинами України. Міста з визначеною законом кількістю жителів можуть прирівнюватися за статусом до області або району[11]».

Нововведенням виступають положення статті 160 вказаного проекту, за якими: «Органи місцевого самоврядування мають право взаємодіяти при здійсненні повноважень, створювати на добровільних засадах для виконання спільних завдань об'єднання органів місцевого самоврядування, статус яких визначається законом. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, передбачених законом, здійснювати транскордонне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав». Нововведенням є і пряма норма цього проекту щодо муніципального статутного права. Автор у статті 157 регламентує: «громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону затверджують статут громади, управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки, збори, обов'язкові платежі; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують у межах закону інші питання, які не вилучені зі сфери їх компетенції і вирішення яких не покладено на інший орган». Проект також передбачає повноваження, що належать до відання Автономної Республіки Крим.

Оцінюючи проект Ющенка, необхідно справедливо зауважити про його демократичні прагнення до реалізації моделі місцевого самоврядування європейського зразка в Україні. Важливо також зауважити, що окрім проекту нової Конституції України, Віктором Ющенко (на той час Президентом України) був виданий Указ Президента «Про Національну конституційну раду» з метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування[3]. На новостворений орган було покладено підготовку концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні[3]. Указ Президента «Про Національну конституційну раду»[3] втратив чинність на підставі Указу Президента «Про ліквідацію Національної конституційної ради»[4]. Таким чином, вважаємо, що нинішній Президент України бажає діяти за власною ініціативою в питаннях, що стосуються реформування як

адміністративного сектору (Указ Президента України від 13 жовтня 2010 року «Питання діяльності органів виконавчої влади»[5]), так і місцевого самоврядування в контексті реформування нової Конституції України (Указ Президента України від 21 лютого 2011 року «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї»[2]).

Останній запропонований до розгляду нами проект Конституції підготовлений Харківською Правозахисною групою (надалі – ХПГ). У цьому проекті наявне нове визначення місцевого самоврядування. Відповідно до статті 164 проекту Конституції ХПГ: «місцеве самоврядування – це право і реальна здатність жителів села, селища, міста, району, району в місті і області, а також створених ними органів місцевого самоврядування...»[3]. Вважаємо, така дефініція з точки зору положень Хартії (наведеної вище частини першої статті третьої), є більш доцільною в порівнянні з нині чинною. Крім того, автори цього проекту Конституції відмовляються від поняття базового рівня місцевого самоврядування – територіальної громади села, селища та міста, натомість запроваджують поняття територіальної громади села, селища, міста, району, району в місті та області. Територіальною громадою вважається також населення окремого столичного округу. Виконавчими органами місцевого самоврядування проект Конституції називає виконавчі комітети рад, їх відділи і управління. Виконавчі комітети рад очолюють голови рад, які обираються на посаду безпосередньо населенням села, селища, міста, району, району в місті та області [8].

За вказаним проектом, виконавчі органи місцевого самоврядування не співпадають з місцевими державними адміністраціями, яким віднині надаються контрольні повноваження, подібні до повноважень державних префектур у Франції[8].

Підводячи підсумок роботи, важко надати перевагу якомусь окремому проекту, адже всі вони по суті відповідають вимогам та концепції європейського законодавства, а також Хартії в тій чи іншій мірі. Також, на нашу думку, автором позитивних реформ у сфері місцевого самоврядування є уряд України, прикладом того є чинне Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування[6]». Вважаємо, що при існуванні таких плюральних законодавчих ініціатив, можливе створення єдиного універсального для українського місцевого самоврядування проекту змін, що буде реалізовано. Шляхом «селекції» ми все-таки дійдемо компромісного варіанту, а ухваливши відповідні зміни, отримаємо насправді якісно нову українську модель місцевого самоврядування, що відповідатиме як європейським, так і американським стандартам.

Використані джерела:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр в ред. від 04.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу

- до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EА%2F96-%E2%F0p>
2. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. №224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>
 3. Про Національну конституційну раду: Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. №1294/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1294%2F2007>
 4. Про ліквідацію Національної конституційної ради: Указ Президента України від 02 квітня 2010 р. №477/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=477%2F2010>
 5. Питання діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 13 жовтня 2010 р. №953/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://www.president.gov.ua/documents/12366.html>
 6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1456-2009-%F0>
 7. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку ті проблеми їх імплементації і Україні/ під ред. Толкованова В.В. – К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
 8. Конституція (із постатейними коментарями, проект – 2009)/ Громадянська Асамблея України [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://gau.org.ua/node/170>
 9. Національна Конституція (Проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода») [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.tyahnybok.info/dokumenty/inshi/003930/>
 10. Проект Конституции Тимошенко-Януковича (текст) [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.unian.net/rus/news/news-319373.html>
 11. Проект Конституции от Ющенко (полный текст) [Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://www.seychas.ua/politics/2009/3/31/news/6230.htm>
 12. Проект Конституції сумської обласної організації УНА-УНСО «Українська Монархія. Нова конституція України»[Електронний ресурс]. – режим доступу до сайту: <http://unso.sumy.ua/2010/05/331/>

Рецензент: к.ю.н., доцент Кравченко В.В.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПОВІДОМЛЕННЯ

УДК 342

Безсмертна І. А.,
аспірант Академії муніципального управління

РЕФОРМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ

Муніципальні реформи за кордоном викликають жвавий інтерес в Україні, яка стоїть перед проблемою реформування власної муніципальної системи. Тому пропонується огляд сучасного етапу муніципальної реформи у Франції.

Чому необхідна нова реформа? Зважаючи на те, що у Франції існує 36 783 комуни, 100 департаментів, 26 регіонів, 15 900 міжкомунальних синдикатів, нагромадження структур і заплутаність повноважень ускладнюють діяльність органів місцевого самоврядування і часто роблять її неефективною і незрозумілою на думку багатьох французів. Згідно з опитуванням, 83% французів вважають адміністративну організацію занадто ускладненою, 75% вважають розподіл повноважень туманним, на думку 71% реформа органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є необхідною.

Крім того, французький територіальний «листочковий пиріг» став не просто незрозумілим, а й занадто дорогим. За 25 років, з 1983 по 2008 витрати ОМС зросли вдвічі швидше, ніж ВВП, і трансферт повноважень від держави ОМС складає лише 60% цього зростання. Цим пояснюється спалах місцевих податків.

Тому постало нагальне питання реформування ОМС для того, щоб спростити територіальну організацію, посилити місцеву демократію і конкурентоспроможність агломерацій, чітко окреслити повноваження кожної категорії ОМС.

Законодавче забезпечення реформи. Інституційна частина реформи базується на чотирьох законопроектах:

- проект закону про реформу ОМС;
- проект закону, що стосується виборів територіальних радників і посилення місцевої демократії;
- проект основного закону, що стосується виборів членів рад ОМС і публічних закладів міжкомунального співробітництва (EPCI);
- проект закону, що супроводжуватиме реорганізацію генеральних і регіональних рад.

Сенат остаточно прийняв Закон про реформу 9 листопада 2010.

В чому полягає реформа? Три основні цілі реформи. Задля підвищення ефективності роботи ОМС і посилення місцевої демократії,

інституційна реформа ОМС має відповідати цілям: спростити, демократизувати, адаптувати. Спростити і зробити більш легкою територіальну архітектуру. Зважаючи на нагромадження муніципальних структур, уряд пропонує об'єднати ОМС навколо двох полюсів:

- полюс департамент-регіон.

З 2014 року одні й ті ж обранці будуть засідати одночасно і в генеральній раді, і в регіональній раді. Територіальні радники, кількістю приблизно 3500 (проти 6000 генеральних і регіональних радників на сьогодні), зроблять більш простим і органічним зв'язок і взаємодоповнюваність регіональної і департаментальної політики – отже, вдвічі менше обранців, які мають удвічі більшу силу. Територіальний радник сприятиме покращенню взаємозв'язку між діями департаментів і регіонів, поважаючи їх повноваження, їх специфіку та переваги: діяльність, якомога більше наближена до території, для департаменту і стратегічний погляд на майбутнє для регіону. Саме до територіального радника будуть звертатися діячі місцевого самоврядування, зокрема мери. Один обранець опікуватиметься коледжами і ліцеями; один обранець опікуватиметься освітою і працевлаштуванням. Кожен обранець надасть більшої зваженості у виборі фінансування і підвищить фінансове забезпечення проектів на своїй території.

Територіальні радники будуть обиратися шляхом уніномінального голосування за мажоритарною системою у два тури на 6 років. Таке голосування дозволить виборцям мати чітко визначених обранців, а обранцям – бути якнайкраще наближеними до територій. Слід зазначити також, що це голосування є доповнене певною кількістю механізмів на користь паритету;

- полюс комуна-міжкомунальне об'єднання.

Уряд поставив собі за ціль до 30 червня 2013 року завершити міжкомунальне об'єднання національної території за допомогою публічних закладів міжкомунального співробітництва (EPCI).

За розпорядженням департаментальної комісії міжкомунального співробітництва (CDCI) префект розробляє до кінця 2011 року департаментальну схему міжкомунального співробітництва.

Також буде спрощено процедуру об'єднання ОМС на добровільній основі: існуючий сьогодні режим злиття комун, що виходить із закону Марселена від 16 липня 1971, буде замінено більш гнучким положенням, що дозволить засновувати «нові комуни».

Зважаючи на заплутаність повноважень і зростаючі обсяги фінансування, уряд пропонує з'ясувати повноваження кожної категорії ОМС і чітко окреслити співфінансування.

Повноваження, надані законодавцем, залишаться незмінними. І тільки в порядку виключення якесь повноваження може бути поділене між декількома ОМС. Туризм, спорт и культура, з огляду на їх специфічність, - поділені між трьома рівнями ОМС. Щодо правил співфінансування, буде

чітко визначено мінімальний поріг участі основного виконавця повноважень (20 – 30%, в залежності від масштабу ОМС).

Посилити місцеву демократію. Віднині для виконання повноважень на міжкомунальному рівні необхідно посилення демократичної основи публічних закладів міжкомунального співробітництва із власною фіскальною системою (EPCI à fiscalité propre). Таким чином, представники комун будуть визначені загальним прямим голосуванням в рамках муніципальних виборів, за системою «fléchage» (позначення «галочками» імен депутатів). Використання цієї системи дозволить виборцям на місцевих виборах знати заздалегідь, хто з обранців буде засідати в раді об'єднаних комун.

Адаптувати територіальну організацію до вимог нашого часу. Щоб посилити конкурентоспроможність великих французьких агломерацій на міжнародному рівні, запропоновано нову інституційну одиницю – так званий «метрополіс». Метрополіс матиме статус публічного закладу міжкомунального співробітництва (EPCI) і буде являти собою цілісний ансамбль із населенням більше 500 000. Створення метрополіса базуватиметься на добровільних началах комун і дозволить їм здійснити справжній проект з благоустрою і економічного, екологічного, освітнього, соціального і культурного розвитку їхньої території. В перспективі можливе створення «мультиполярних метрополісів».

Передбачувані зміни в результаті проведення реформи ОМС. *Для комуни:*

- збереження основного положення про повноваження;
- посилення полюсу комуна - міжкомунальне об'єднання;
- можливість економії завдяки міжкомунальним об'єднанням, особливо для сільських комун;
- солідарність між територіями завдяки співфінансуванню;
- покращення умов для місцевих обранців для виконання своїх функцій;

для департаменту:

- запровадження посту територіального радника;
- чітке з'ясування повноважень;
- розвиток справжньої синергії з регіоном;

для регіону:

- запровадження посту територіального радника;
- чітке з'ясування повноважень;
- розвиток справжньої синергії з департаментом;
- у разі створення метрополісу на території регіону, можливість оптимального «втручання», особливо в області економічного розвитку.

Календар реформи ОМС.

Міжкомунальні об'єднання.

До кінця 2011 р. - префект складає департаментальну схему міжкомунального співробітництва, яка передбачає повне покриття і

раціоналізацію національних просторів за допомогою міжкомунальних структур;

2012 - 2013 рр. - закон дозволить префектам завершити ці схеми разом з департаментальною комісією міжкомунального співробітництва (CDCI);

до 31 грудня 2013 р. - завершення міжкомунального покриття і раціоналізації національних територій;

березень 2014 р. - введення нового складу рад співдружності комун (радники співдружності комун, яких оберуть загальним прямим голосуванням) у зв'язку з майбутніми муніципальними виборами.

Вибірчий етап реформи.

Березень 2010 р. - скорочення мандату регіональних радників, обраних у березні 2010 (з 6 до 4 років);

березень 2011 р. - скорочення мандату генеральних радників, обраних у березні 2011 р. (з 6 до 3 років);

березень 2014 р. - перші вибори територіальних радників, які замінять генеральних і регіональних радників;

березень 2014 р. - перші вибори радників співдружності комун (делегати від комун в міжкомунальних об'єднаннях) загальним прямим голосуванням в рамках комуни з використанням системи «fléchage»;

березень 2014 р. - вперше відбудеться голосування за списком в комунах із кількістю мешканців більше 500 (раніше цей тип голосування застосовувався в комунах із кількістю мешканців більше 3 500);

Отже, лейтмотивом зазначеної реформи ОМС є об'єднання: ОМС навколо двох полюсів – департамент-регіон і комуна-міжкомунальне об'єднання, – об'єднання комун в агломерації і метрополіси – об'єднання заради економії і протистояння світовій кризі.

Хоча на таку реформу ОМС сьогодні Україна не готова, але є ідея, яку гріх не використати із французького досвіду: Україні необхідно шукати варіанти оптимізації стосовно організації та діяльності ОМС. Можливо, варто було б для початку підготувати Національну доповідь про стан і перспективи розвитку ОМС в Україні в умовах світової фінансово-економічної кризи.

Використані джерела:

1. Le site officiel du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>
2. Le site officiel de la préfecture du département Indre-et-Loire. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.indre-et-loire.pref.gouv.fr/sections/collectivites_territ/reforme-collectivite
3. Le portail de la modernisation de l'Etat. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/adapt/la-reforme-de-ladministration-territoriale-de-letat/la-reforme-territoriale-de-letat-au-niveau-departemental-en-images/index.html>
4. Le site officiel de l'agglomération Tour(s)plus. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.agglo-tours.fr>

РЕЦЕНЗІЇ

Сліденко І.Д.,

д.ю.н., головний консультант

Інституту законодавства Верховної Ради України

В ПОШУКАХ ДИКТРИНАЛЬНОГО ОПТИМУМУ (ДО ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСУ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ)

Однією з особливостей радянської правової доктрини було своєрідне «табу» на дослідження цілих пластів правової науки. Причина цього факту криється в ідеологічних обмеженнях, характерних для того періоду, специфічному розумінню держави та її співвідношення з правом, особливостям галузей права, що функціонували в межах соціалістичного права (Р. Давід). Результатом такого роду обмежень стали девіативні уявлення про цілі інститути характерні для західного права, як то приватна власність, права і свободи, розподіл влад. Деякі області права взагалі залишались поза увагою і були практично невідомі для тогочасних дослідників. І якщо для першої групи правових об'єктів, з проголошенням Україною незалежності, основне завдання полягало в значному корегуванні уявлень про них, то для другої – їх слід було фактично створювати заново. З усією впевненістю до числа таких об'єктів слід віднести процес в конституційному праві. Про те, що дана область практично відкривається заново, свідчить хоча б той факт, що навіть після двох десятиліть незалежності, даний напрямок практично знаходиться на етапі становлення.

Тим більш відрадним є той факт, що в цій царині з'являються роботи неординарні як за формою, так і за змістом. Не може не радувати і той факт, що ці дослідження виходять з під пера нової генерації науковців, що сформувались в умовах незалежності. Для них саме й є характерною незалежність та оригінальність поглядів, відсутність ідеологічних шор, широта поглядів та значна ерудованість. Синтез цих факторів має наслідком появу праць, що відкривають нові напрямки розвитку української науки конституційного права. З усією впевненістю до такого роду робіт слід віднести монографію молодого українського вченого-конституціоналіста Христини Приходько «Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти»*.

Основні якості вказаної роботи – доктринальність і комплексність. Перед нами доктрина з розряду *profession de foi*, не бездоганна, зі своїми неоднозначностями, проте чітка і закінчена. Звичайно вести мову про те, що автор «закрив тему» цього напрямку наукових пошуків, навряд чи можливо, проте авторський стиль та логіка викладення матеріалу спонукає

* Приходько Х.В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти : Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов. – Тернопіль: Джура, 2010. – 292 с.

до дискусії у вибраному автором дискурсі. В цьому проявляється чи не найбільша цінність роботи.

Проте найбільша цінність безумовно полягає в своєрідній «наукоємності» дослідження. Вона ж, в свою чергу, проявляється в високому рівні аналітичності та бездоганному методологічному підході автора. В основі і першого, і другого лежить комплексність, без якої годі уявити будь-яку доктрину. До жалу, еkleктизм переважної більшості сучасних дослідників конституціоналізму проявляється саме на цих базисних рівнях. Не остання причина цього в суміші радянської освіти та відповідних поглядів, з необхідністю їх адаптації в принципово нових умовах незалежної державності, помноженої на трансформаційні процеси. В результаті з'являються різного роду фетиші, що є мало придатними як у вигляді теорії, так і, тим більше, для реалізації на практиці. Нічого цього немає в «Конституційному процесі...». Автор не йде на повіді у модних течій та авторів. Не видно в роботі банальних констатацій, що стали своєрідною візитівкою багатьох українських науковців, не звиклих до самостійного пошуку та академічної свободи, та символізують своєрідний тупик зрадянщених пошуків «темної кішки в темній кімнаті». Автор відстоює власний погляд на речі, зокрема конституційний процес, як вона його розуміє. Проте це не впертість невігласа від науки, а усвідомлений, досягнутий багаторічною роботою результат справді наукових пошуків.

Звичайно не з усіма положеннями авторської концепції можливо і слід погодитись. Так, надзвичайно широкий погляд автора на власне конституційний процес потребує подальших досліджень з відповідною і належною аргументацією. Делікатність автора нерідко, не дозволила назвати речі своїми іменами. Проте, як і в багатьох інших випадках, аргументації автора, виглядають незрівнянно солідніше, ніж наведені позиції науковців, що ще раз свідчить про наукову зрілість Христини Приходько.

Навіть мова та використовуваний автором категоріальний апарат свідчить про те, що українська наука конституційного права, змогла відірватись від радянського минулого, і знаходиться на самостійному етапі пошуків.

Щодо побажань, які можливо висловити молодому вченому-конституціоналісту, основне полягає в продовженні пошуків, проте з залученням західної доктринальної бази. Одне з небагатьох вразливих місць роботи – незадіяний потенціал західної науки права, що має незрівнянно більші досягнення у цій сфері. Думається, що справжньою окрасою, яка б надала доктринальній завершеності дослідженню, став би компаративно-правовий аспект. Вважаємо, що вирішення деякої проблематики означеної автором, а саме, зв'язок конституційного процесу і політики без урахування західних досліджень публічного права, політології, соціології, конституційної інженерії – є неможливим.

Дорогу осилить той, хто йде. Відрадно те, що вже на початку пошуків автор має чіткі орієнтири, які не дадуть йому заблукати в складних лабіринтах права. І це також своєрідна якість вказаної роботи.

ПАМ'ЯТКА АВТОРУ

Вимоги до підготовки матеріалів до публікації:

Вітчизняним авторам матеріали подавати українською мовою (Microsoft Word, формат А4, поля: зліва і справа – 25 мм, зверху і знизу – 20 мм; без нумерації сторінок; шрифт – 14 пт, Times New Roman, через 1,5 інтервали). Для зарубіжних авторів допускається подача матеріалів російською або англійською мовами (у тому ж форматі).

Прізвище з ініціалами автора (авторів), науковий ступінь, вчене звання, місце роботи і посаду друкувати праворуч зверху сторінки, а УДК (обов'язкова інформація) - зліва.

Назву статті друкувати великими літерами посередині сторінки після даних про автора (авторів) перед основним текстом.

Статті подавати оформленими відповідно до вимог ВАК України до фахових наукових видань з обов'язковим посиланням на використані літературні джерела (після основного тексту), зі стислими анотаціями на українській, російській та англійській мовах, обсяг статей у межах 6 - 12 стор., ф. А4.

При написанні статей слід чітко дотримуватися такої структури та послідовності викладення матеріалу:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем;
- формування мети (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження;
- висновки;
- список використаних джерел інформації (оформлений відповідно до вимог ВАК України до дисертаційних досліджень).

Редколегія за погодженням з автором (авторами) може скорочувати та редагувати матеріали; відповідальність за зміст та науковий рівень статей несуть автори.

Всі матеріали мають бути завізовані автором (авторами), статті мають подаватися з зовнішньою рецензією.

Матеріали надаються до Академії муніципального управління за адресою: 01042, м.Київ, вул. І.Кудрі, 33, к. 214, 316. Контактні телефони: (044) 501-12-71 факс, (внутр. 11-90).

Додається окрема стисла довідка про автора (авторів), де повністю зазначаються прізвище, ім'я, по батькові (для всіх авторів); адреса місця роботи та домашня; телефони для зв'язку.

ПРИМІТКИ

Наукове фахове видання України
з юридичних наук
(Постанова президії ВАК України від 26 січня 2011 року № 1-05/1)

НАУКОВИЙ ВІСНИК
АКАДЕМІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

СЕРІЯ «ПРАВО»

ВИПУСК 1/2011

Заснований у 2004 році

Реєстраційне свідоцтво серії КВ № 8848
Видане Державним комітетом телебачення та радіомовлення України
9 червня 2004 року

Виходить два рази на рік.
Зі змістом можна ознайомитися на ВЕБ-сайті Академії
муніципального управління: www.amu.kiev.ua

Відповідальні за випуск: В.В. Луць,
О.П. Литвин,
Х.В. Приходько

Академія муніципального управління
Видавничо-поліграфічний центр
Адреса: 01042, м. Київ, вул. Чигоріна, 8
Підписано до друку 22.06.2011.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆ Тираж 300 пр.
Обл. вид. арк.22,2 Ум. друк. арк. 22,2