



НАУКОВЕ
ВИДАННЯ

ВІСНИК

Маріупольського
державного
університету

Серія:
ПРАВО

Випуск 2

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Маріупольський державний університет

ВІСНИК

МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

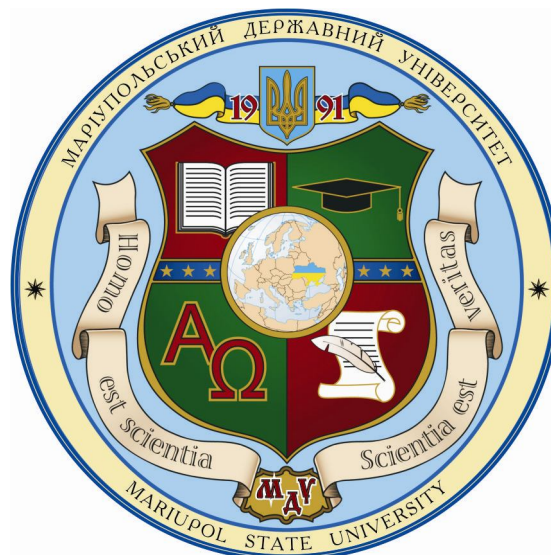
СЕРІЯ: ПРАВО

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

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

Засновано у 2011 р.

ВИПУСК 2



МАРІУПОЛЬ – 2011

УДК 34(05)

Вісник Маріупольського державного університету
Серія: Право
Збірник наукових праць
Видається 2 рази на рік
Заснований у 2011 р.

Затверджено до друку Вченою радою МДУ (протокол № 1, від 12.10.2011 р.)

Головна редколегія:

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

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

Члени редколегії: д.ю.н., проф. М.О.Баймуратов, д.ю.н., проф. Ю. О. Волошин,
д.ю.н., проф. А.Г. Бобкова, д.ю.н., проф. М. В. Буроменський,
д.ю.н., проф. С. Флогатіс, д.ю.н., проф. С. Андо, д.ю.н., проф. В. Ф. Попондопуло

Редакційна колегія серії:

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

Заступник відповідального редактора – д.ю.н., проф. Ю. О. Волошин

Відповідальний секретар – к.ю.н., доц. Л. М. Ніколенко

Члени редакційної колегії: д.ю.н., проф. Атоян О.М., д.ю.н., проф. Р. Ф. Гринюк,
д.ю.н., проф. О. Л. Копиленко, д.ю.н., проф. О. В. Малько,
д.ю.н., проф. О. В. Марцеляк, д.ю.н., проф. М. М. Марченко, д.ю.н., проф. В. І. Олефір,
к.ю.н., проф. Б. М. Свірський, д.ю.н., доц. І. Д. Сліденко, д.ю.н., проф. Р. О. Стефанчук,
к.ю.н., доц. Р. І. Филипчик, д.ю.н., проф. А. Є. Шевченко

Засновник Маріупольський державний університет
87500, м.Маріуполь, пр.Будівельників, 129а
тел.: (0629)52 82 43, e-mail: gctp08@mail.ru

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
(Серія КВ №17804-6654Р від 24.05.2011)
Тираж 100 примірників. **Замовлення № 469**

Видавець МФ ТОВ «Друкарня "Новий світ"»
87510, м.Маріуполь, Красномаякська, 2; тел.: (0629)41-35-13
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єкта видавничої справи
ДК №1792 від 20.05.2004

ЗМІСТ

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Чорнолуцький Р. В.

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
У 1990–1993 РОКИ, ЯК КОНСТИТУЮЮЧИЙ ФАКТОР У ФОРМУВАННІ
ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ НЕЗАЛЕЖНОЇ ДЕРЖАВИ.....7

Черних Є. М.

К ТЕОРЕТИЧЕСКОМУ ОБОСНОВАНИЮ ПОНЯТИЯ ОРГАНА ГОСУДАРСТВА....15

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Ковальов І. П.

ФЕНОМЕН КОНСТИТУЦІЙНОГО ФУНКЦІОНАЛІЗМУ У КОНТЕКСТІ
ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....23

Туру О. О.

ФЕНОМЕН ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД В
УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАДИГМИ ДІЇ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВИ29

Українець С. С.

ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ І НОРМАТИВНО-
ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА РОЗУМІННЯ.....33

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Баймуратов М. М.

СФЕРА КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ФОРМИ
ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....41

Галіахметов І. А.

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ.....53

Дубовик В. Б.

ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ58

Згура С. О.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ
У СТВОРЕННІ ТА СТАНОВЛЕННІ СИСТЕМИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ
І СПОРТУ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ63

Сєднєв Ю. В.

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРОГРАМУВАННЯ РОЗВИТКУ
МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ.....68

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

Шемякін О. М., Благодельський С. В., Іванова А. В.

ПРОГРАМНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК
МОРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА.....75

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Бабін Б. В.

НАЦІОНАЛЬНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ МІЖНАРОДНОГО
ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....82

Баймуратов М. О., Потапчук Г. В.

МОРСЬКЕ ПІРАТСТВО: АКТУАЛІЗАЦІЯ В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД
ТА НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ НА МІЖНАРОДНИЙ ПРАВОПОРЯДОК.....89

Кофман Б. Я.

СПРИЙНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ
МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТИВ.....100

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Василенко С. І.

СОЦІАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ: ПОНЯТТЯ
ТА НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....111

Василькова Є. А.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГІОНАЛІЗМ.....122

Дмитрієва К. І.

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ
ЖІНОК ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....127

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ

ПУБЛІКАЦІЇ В ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ144

CONTENTS

CONTEMPORARY ISSUES OF THEORY AND THE HISTORY OF GOVERNMENT AND LAWS

CHORNOLUTSKYY R.

FORMATION OF A NATIONAL LEGAL SYSTEM OF UKRAINE
IN THE 1990–1993 YEARS AS A CONSTANT FACTOR IN FORMATION
OF LEGISLATIVE FUNCTIONS OF INDEPENDENT STATE.....7

CHERNYKH E. N.

TO THE THEORETICAL CONCEPTS OF THE BODY STATE AUTHORITY.....15

CURRENT ASPECTS OF CONSTITUTIONAL LAW

Kovalev I.

PHENOMENON OF CONSTITUTIONAL FUNCTIONALISM IN THE CONTEXT
OF THE PROBLEM OF MODERN CONSTITUTIONALISM.....20

Tourou O.

PHENOMENON OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS
LIMITATION IN UKRAINE: TO THE PROBLEM OF THE DEFINITION
THE PARADIGM OF ACTION OF STATE AUTHORITIES.....29

Ukrainiez S.

FUNCTIONS OF PARLIAMENT OF UKRAINE: THEORETICAL
AND NORMATIVELY-LEGAL APPROACHES TO DEFINITION
AND UNDERSTANDING.....33

CURRENT PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Baymuratov M.

THE SCOPE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT COMPETENCE AND FORMS
OF ITS REALIZATION ACCORDING THE UKRAINIAN LAWS.....41

Haliahmetov I.

PRINCIPLES OF MUNICIPAL LAW-MAKING53

Dubovik V.

THE SOFTWARE FORMS OF LEGAL SUPPORT OF MUNICIPAL
LAW ENFORCEMENT.....58

Zgura S.

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF UKRAINE
IN THE CREATION AND FORMATION OF THE PHYSICAL CULTURE
AND SPORTS SYSTEM IN THE TERRITORIAL COMMUNITIES.....63

Syednyev Y.

MUNICIPAL PROGRAMMING OF DEVELOPMENT UKRAINE
MARITIME ECONOMY.....68

CURRENT PROBLEMS OF CIVIL AND ECONOMIC LAW AND PROCESS

Shemyakin O. M., Blahodelskyy S. V., Ivanova A. V.

THE LEGAL REGULATION OF SOFTWARE AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF MARITIME ECONOMY.....75

CURRENT TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW

Babin B.

NATIONAL LEGISLATIVE BACKGROUND OF INTERNATIONAL
SOFTWARE REGULATION.....82

Baymuratov M. O., Potapchuk G.

MARITIME PIRACY: UPDATING IN THE MODERN PERIOD AND THE
NEGATIVE IMPACT ON INTERNATIONAL LAW AND ORDER.....89

Kofman B.

PERCEPTION BY UKRAINE NATIONAL LAWS OF THE
INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS.....100

THE TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Vasilenko S. I.

SOCIAL ACTIVITIES OF COMPANIES: CONCEPTS AND
TENDENCIES OF REALIZATION.....111

Vasilkova E.

EUROPEAN REGIONALISM.....122

Dmitrieva K.

CONCERNING THE IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF
LABOUR LAWS OF UKRAINE WOMEN.....127

REQUIREMENTS FOR THE SCIENTIFIC PAPERS FOR PUBLICATION
IN THE COLLECTED WORKS144

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34(477)"1990/1993"

Р. В. Чернолуцький

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ У 1990–1993 РОКИ, ЯК КОНСТИТУЮЮЧИЙ ФАКТОР У ФОРМУВАННІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ НЕЗАЛЕЖНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються історичні та правові процеси формування законодавчої функції незалежної Української держави у період з моменту проголошення державної незалежності до початку процесу з розробки нової Конституції держави.

Ключові слова: національна правова система, незалежна держава, конституюючий фактор.

Постановка проблеми. Становлення самостійної української держави об'єктивно зумовлювало відповідну трансформацію її правової системи. Статус України як союзної республіки у складі Союзу РСР виключав існування її власної правової системи, відмінної від аналогічних систем інших республік. Наявність тих чи інших специфічних положень у законодавстві окремих республік не перетворювала останню в особливу, відокремлену від інших систему законодавства, оскільки ці особливості мали несуттєвий характер, їх правова основа була єдиною для усіх союзних республік і визначалася Конституцією СРСР та в окремих галузях – Основами законодавства Союзу РСР і союзних республік [1]. Відсутність самостійної правової системи напряду впливало на стан питання формування належної законодавчої функції держави, як була частиною іншої великої держави, фактично суб'єктом федерації, що мав лише номінальні та декоративні права у зазначеній сфері.

Ступінь наукової розробки теми. Зазначена проблематика мала своє наукове обґрунтування в юридичній літературі з різних кутів зору. На доктринальному рівні теоретичні аспекти юридичного процесу або процесуальної форми ґрунтовно досліджувалися вченими радянського періоду, серед яких В.М. Горшеньов, В. Г. Крупін, Ю.І. Мельников, П.О. Недбайло, В.С. Основін, В.М. Протасов, В. М. Савицький, Л.С. Явич та інші.

Фундаментальні категорії у сфері законодавчої (законотворчої) діяльності розглядалися в працях таких радянських та російських учених, як: С.С. Алексєєв, Є. С. Анічкин, С.А. Авак'ян, К.В. Арановський, В.М. Баранов, В.І. Борисов, Д.А. Керімов, О. О. Лукашева, О.Г. Лукьянова, В.О. Лучин, О.В. Малько, М.І. Матузов, А.В. Міцкевич, О. С. Піголкін, Ю.О. Тіхоміров, Р.О. Халфіна, Т.Я. Хабрієва.

У сучасній правовій науці серед досліджень, які виступають теоретико-методологічною основою дослідження законодавчого (законотворчого) процесу в Україні, слід зазначити наукові праці українських та російських дослідників Л. І. Антонової, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. Р. Барського, Д. М. Белова, Ю. М. Бисаги, Н. О. Бобрової, Л. В. Бориславського, С. В. Буянкіна, О. Н. Булакова, А. Г. Братко, Р. Ф. Васильєва, В. О. Гергелійника, В. В. Лазарева, С. Л. Лисенкова, О. Г. Гузнова, Т. Д. Зражевської, Д. О. Ковачева, О. Л. Копиленка, В. А. Кряжкова, П. В. Крашенінникова, В. М. Манохіна, В. В. Медведчука, І. Р. Метшина, Т. С. Масловської, Н. О. Міхальнової, В. П. Паліюка, Ю. С. Педька, В. Ф. Погорілка, С. В. Поленіної, К. В. Приходько, В. М. Сирих, М. С. Салікова, О. В. Совгирі,

С. В. Степашина, В. Л. Федоренка, С. М. Шахрая, К. С. Шугріної та ін.

Саме в рамках зазначених досліджень були закладені методологічні та онтологічні засади формування національної правової системи в якості конституюючого фактора в формуванні законодавчої функції незалежної держави.

Метою даної статті є розгляд історико-правових аспектів формування національної правової системи України у 1990–1993 роки, в якості конституюючого фактора в формуванні законодавчої функції незалежної держави.

Виклад основного матеріалу. Віднесення до відання Української РСР згідно з положеннями її Конституції «законодавства Української РСР» (п. 3 ст. 72 Конституції Української РСР [2]) не означало, що союзна республіка формувала свою власну систему законодавства, мала свою особливу правову систему. Не випадково, характеризуючи правові системи різних правових сімей, у тому числі й соціалістичної правової сім'ї, усі без винятку автори називали єдину радянську правову систему, навіть не згадуючи про право союзних республік у складі СРСР [3]. Республіканське законодавство в Радянському Союзі можна образно порівняти хіба що з окремою гілкою єдиного законодавчого дерева, стовбуром якого було законодавство Союзу РСР. Характерним тут є те, що в юридичній літературі радянського періоду принцип демократичного централізму розглядався та тлумачився в якості найбільш важливого принципу законодавчої діяльності вищих органів державної влади [4].

Разом з тим, беручи участь у створенні єдиної цілісної системи радянського законодавства, союзні республіки мали усі формальні зовнішні атрибути самостійної законотворчості, пов'язані з їх державним статусом у складі СРСР, насамперед, відповідним чином організовані законодавчі органи, усталений процес законотворчості, республіканські конституції та законодавство.

Дана обставина в умовах проголошення державної незалежності республік створювала можливість пристосувати законодавчу функцію союзної республіки до процесу державотворення, самостійного не тільки формально, але й по суті, використати вказані формальні атрибути законотворчості для створення власної, відособленої від союзного законодавства, республіканської законодавчої системи. Саме законодавчими органами союзних республік були прийняті декларації про державний суверенітет, радикально змінені республіканські конституції та проголошені акти про незалежність колишніх союзних республік; саме ці органи започаткували в кожній республіці її власну правову систему, проголосивши верховенство Конституції та законів республіки на її території.

Становлення самостійної правової системи в Україні бере свій початок від прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [5]. У цьому акті вперше формулювалися визначальні для майбутньої національної правової системи політико-правові та юридико-правові доміанти:

- демократичне суспільство, в якому народ є єдиним джерелом державної влади;
- республіканський конституційний устрій, який всебічно забезпечує права і свободи людини;
- права держава, яка шанує національні права усіх народів, дбає про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, гарантує його суверенітет і самоврядування;
- за народом визнавалося виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України, власність на землю, надра, водні та інші природні ресурси, національні, культурні та історичні цінності на її території;
- держава мала захищати усі форми власності, дбати про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління, гарантувати усім національностям право їх вільного національно-культурного розвитку;
- у здійсненні державної влади запроваджувався принцип її розподілу на

законодавчу, виконавчу та судову (і в цьому контексті фактично запроваджувалась самостійна законодавча функція незалежної держави – Авт.);

- гарантувалось державою всім громадянам республіки прав і свобод, передбачених як Конституцією, так і визнаними Україною нормами міжнародного права;

- декларувалися перевага загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права.

Однак, оскільки, фактичне становлення національної правової системи далеко не в усьому відповідало Декларації про державний суверенітет України, постає питання про її обов'язковість як акта законодавчого органу.

Слід зазначити, що у практиці Верховної Ради УРСР трапляється приклад прийняття до 1990 р. акта у формі декларації. Мова йде про Декларацію Верховної Ради Української РСР «Про прийняття та оголошення Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки» від 20 квітня 1978 р. [6]. Цією декларацією приймалася Конституція УРСР та оголошувалося про введення її в дію з дня прийняття.

Очевидно, що названа декларація мала значення особливого урочистого документу про прийняття та введення в дію тексту Конституції УРСР, була особливим конституційним актом законодавчого характеру, а відтак суттєво відрізнялася від Декларації 1990 р. Остання, як зазначено в її тексті, була основою для нової Конституції, законів України і визначала позиції Республіки при укладанні міжнародних угод, її принципи мали використовуватися для укладання союзного договору [7].

Сказане означає, що за своєю онтологічно-змістовною та телеологічно-змістовною спрямованістю Декларація про державний суверенітет України 1990 р. була протилежною згаданій Декларації 1978 р., оскільки, насамперед, передбачала у своїй основі заперечення існуючої Конституції УРСР і вироблення нової. Разом з тим вона збігалася з першою декларацією у чиннику територіального верховенства, як складової державного суверенітету, оскільки нею проголошувалося забезпечення верховенства чинної Конституції УРСР на території республіки. Отже, юридична дія існуючої Конституції УРСР 1978 р. з прийняттям Декларації про державний суверенітет України 1990 р., залишалася незмінною, змінювалася лише суспільно-політична оцінка її змісту. Це є свідченням політико-декларативного, а не нормативного, юридичного характеру даного акту Верховної Ради УРСР. Таким чином виникала потреба конституювати змістовні положення Декларації, надати їм нормативного, а не декларативного характеру, перевести на мову юридичного закону [8].

Практика законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР після 16 липня 1990 р. підтвердила політико-декларативний характер Декларації про державний суверенітет України. Вже в Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. [9] у преамбулі якого зазначалося, що він визначає зміст, мету і основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання тощо на основі Декларації про державний суверенітет України, немає жодного посилання на положення Декларації безпосередньо у тексті статей.

Натомість, Постановою Верховної Ради УРСР про реалізацію даного Закону, передбачалося привести чинне законодавство УРСР у відповідність саме з цим Законом, а не з Декларацією, доручалося Раді Міністрів УРСР розробити концепцію та програму переходу Української РСР до регульованої ринкової економіки, а також підготувати 19 проектів відповідних законодавчих актів [10], але про Декларацію про державний суверенітет України вже не було жодної згадки.

Це означало, що формування національної правової системи на початковому етапі

її становлення відбувалося на амбівалентній, внутрішньо суперечливій політико-правовій основі. Результатом цього з'явилося виникнення відповідної дихотомії: з одного боку, змістовне спрямування правової системи визначалося декларативно, не маючи при цьому належного конституційного оформлення; з іншого боку – конституційно закріплені основи суспільного ладу і державного устрою Української РСР втрачали онтологічне значення політико-нормативного орієнтиру для формування самостійної правової системи незалежної держави, залишаючись водночас фактично юридично обов'язковою конституційною базою законодавства. Даною обставиною зумовлювався з самого початку суперечливий характер процесу становлення правової системи України, а помножений на економічні та соціально-політичні протиріччя в суспільстві, що все більше загострювалися у той час, цей процес набував в окремі періоди хаотичного, стохастичного характеру.

Так, прийняття згаданого вище Закону Української РСР «Про економічну самостійність УРСР» передувало внесенню змін до чинної Конституції УРСР 1978 р., отже, формально було неконституційним актом. Переважно декларативним був зміст Закону УРСР «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві Української РСР» від 17 жовтня 1990 р., який також передував внесенню відповідних змін до Конституції [11]. Однак слід зазначити, що така суперечлива, а й підчас й нелегітимна законодавча практика фактична була першим самостійним кроком у формуванні самостійної законодавчої функції незалежної держави, хоча вона й відбувалася на базі норм, що діяли в УРСР ще в період існування Союзу РСР.

Загалом, у період з 16 липня 1990 р. до 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР було прийнято 45 законів у різних галузях законодавства, в тому числі п'ять згаданих раніше законів про внесення змін до Конституції УРСР, Земельний кодекс Української РСР, інші закони, якими було фактично закладено нормативну основу майбутньої національної правової системи та ідентифікувалась, «обкатувалась» самостійна законодавча (законотворча) функція незалежної держави.

Разом з тим, слід зазначити, що з прийняттям названих правових актів законодавство Української РСР не стало оформленням нової якості – самостійної національної правової системи. По-перше, зберігали чинність в основі своїй Конституція УРСР 1978 р. та значна кількість законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою УРСР в рамках цієї Конституції (зокрема, кримінального, трудового, сімейного, водного, лісового, житлового, про судоустрій, процесуального тощо законодавства), зміст яких орієнтувався не тільки на Конституцію, але й на Основи законодавства Союзу РСР, інші загальносоюзні акти. По-друге, навіть у тих галузях, яких стосувалися нові закони, продовжувалася дія інших актів відповідної галузі. Наприклад, Законом УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [12], встановлювалися лише основні положення про власність, а відносини, не врегульовані цим Законом, передбачалося регулювати Цивільним кодексом УРСР та іншими законодавчими актами. Крім того, нові закони застосовувалися до правовідносин, які виникали після введення їх у дію, а відтак у правовій сфері зберігалася безліч правовідносин, що продовжувалися на основі попереднього, в тому числі загальносоюзного законодавства.

Нарешті, в деяких випадках прямо встановлювалася дія на території України законодавчих актів Союзу РСР. Так, Постановою Верховної Ради УРСР про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про підприємництво» від 26 лютого 1991 р. передбачалося, що положення Законів СРСР «Про підприємства в СРСР», «Про індивідуальну трудову діяльність», «Про кооперацію в СРСР» діють на території республіки в частині, що не суперечить Закону Української РСР «Про підприємництво» [13]. Аналогічним чином Постановою про введення в дію Закону «Про підприємства в Українській РСР» від 27 березня 1991 р. встановлювалося, що до приведення

законодавства республіки у відповідність із Законом «Про підприємства» чинні акти законодавства Союзу РСР і Української РСР застосовуються, якщо вони не суперечать зазначеному закону [14].

Усе сказане свідчить про те, що на цьому першому етапі становлення національної правової системи в Українській РСР, який відповідав першому етапу розвитку незалежності української держави, правова сфера в Україні являла собою строкату суміш різнорідних елементів, як традиційних і усталених фрагментів радянської правової системи, так і нових, нестійких елементів республіканської законодавчої системи, часто зорієнтованих на західноєвропейські правові моделі, від яких запозичалися нові для вітчизняного законодавства правові інститути, нова термінологія тощо. Єдина радянська правова система, як зазначається в літературі, у ході подій 1991 р. розпалася на розрізнені елементи, що зберігалися в законодавстві колишніх республік Радянського Союзу та у правосвідомості їх громадян [15]. Разом з тим, законодавча функція Верховної Ради УРСР продовжувала реалізовуватись на основі процесуальних «лекал», що були встановлені ще в період існування СРСР.

Слід зазначити, що такі різнорідні складові правового регулювання породжували суттєві правові колізії, конфлікти і прогалини в законодавстві та у правозастосуванні, істотно деформували загальний правопорядок, дезорієнтували державний апарат, руйнуючи законність. Разом, вони виявляли відповідні недоліки й у здійсненні відповідних аспектів законодавчої функції парламентом України, підкреслювали їх недосконалість.

Водночас, найважливіші сфери правового регулювання виявилися взагалі позбавленими конституційної основи. Припинивши у жовтні 1990 р. дію глави 2 «Економічна система», глави 16 «Державний план економічного і соціального розвитку Української РСР» і глави 17 «Державний бюджет Української РСР» чинної на той час Конституції УРСР 1978 р. «до прийняття нової Конституції», Верховна Рада УРСР по суті запровадила неконституційний порядок визначення правових основ законодавства в економічній і бюджетній сферах. Після цього правове регулювання життєво важливих для суспільства відносин стало набувати неупорядкованого, стихійного характеру; замість утворення стабільної правової основи суспільного життя, фундаменту майбутньої національної правової системи почала формуватися нестійка, внутрішньо суперечлива нормативна сукупність, позбавлена твердої основи, єдиної політико-правової сутності, а отже, формально і змістовно не визначена як певна цілісність. Така невизначеність вказаної нормативної сукупності означає, що вона на цьому етапі розвитку ще не набула якості самостійної національної правової системи, як стійкого явища правової дійсності [16].

Характер процесу становлення національної правової системи на його другому етапі, тобто в період від 24 серпня 1991 р. до прийняття нової Конституції України, значною мірою зумовлювався характером попереднього етапу. У цей період Конституція України фактично втратила значення нормативно-правової основи розвитку законодавства. Разом з тим перестали слугувати політичним орієнтиром у формуванні національного законодавства положення Декларації про державний суверенітет України, оскільки реальне життя пішло багато в чому іншими шляхами, ніж було передбачено в декларативних формулах цього політичного документа, підпорядковуючись новим соціально-економічним і політичним умовам [17].

Відтак національне законодавство продовжувало формуватися як неупорядковане кількісне накопичення законодавчих актів, більшість з яких передбачала внесення змін до існуючих, у тому числі нещодавно ухвалених законів. У цих умовах законодавча функція держави була фактично спотворена, бо передбачала тільки ординарні, утилітарні, не завжди обґрунтовані дії щодо прийняття законодавчих актів, які фактично нівелювали етапно-стадійну характеристику законодавчого процесу та

руйнували його онто-гносеологічні та логіко-семантичні доміанти.

Разом з тим статус незалежної держави вимагав невідкладної правової регламентації новоутворених державних інститутів, екстенсивного розвитку публічно-правової сфери і водночас відособлення національного права від колишнього загальносоюзного права. Першими законами, прийнятими у вересні 1991 р., стали такі: Закони України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України», «Про захист іноземних інвестицій в Україні», «Про інвестиційну діяльність», «Про правонаступництво України», «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» та ще низка законів.

Таким чином, враховуючи, що у зазначений період були прийняті понад 50 нових законів у різних галузях законодавчого регулювання і десятки законів, якими вносилися зміни до існуючого законодавства, та виходячи зі змістовного аналізу новоствореної законодавчої бази, є підстави вважати, що до середини 1992 р. правова сфера в Україні загалом склалася як самостійна правова система, дальший розвиток якої відбувався на її власній основі. Ця правова система, звичайно, не мала ще чіткого визначення, завершеної внутрішньої будови, її швидше можна порівняти з немовлям, яке підводиться на ноги.

У цих ж умовах було закладено об'єктивні засади для формування самостійної законодавчої (законотворчої) функції незалежної держави, яка у загальних рисах та згідно з процесуальними аспектами відповідала міжнародній практиці парламентаризму та міжнародним стандартам законодавчої діяльності, але й відрізнялась відповідними національними особливостями. Зазначені процеси фактично були детерміновані загостренням політичної боротьби у країні та низькою якістю правового регулювання суспільних відносин, що змушували знову й знову повертатися до вже врегульованих законом питань. Відтак у другому півріччі 1992 р. закони про внесення змін до існуючого законодавства становили понад дві третини від загальної кількості ухвалених за цей період законів, в тому числі стосувалися змін майже до половини законів з економічних питань, прийнятих у першому півріччі. Таким чином поза законом залишалось усе ширше коло проблем, що потребували невідкладного законодавчого регулювання, особливо в такій динамічній сфері, якою є економіка. Не вирішувала проблеми навіть наявність у Президента України спеціально передбаченого на період до прийняття нової Конституції повноваження ухвалювати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами [18].

За таких обставин Верховна Рада України змушена була «у пожежному порядку», без внесення попередньо відповідних змін до Конституції України, запровадити в листопаді 1992 р. практику тимчасового делегування законодавчих повноважень Уряду України, надавши йому на 6-місячний строк повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з визначених відповідно до Конституції питань, «з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних з запровадженням ринкової реформи, і зосередження їх законодавчого розв'язання в одних руках». З того часу коло законодавчих актів поповнилося десятками урядових декретів, якими регулювалися найважливіші питання економічного життя країни. Тобто, у процесі становлення законодавчої функції незалежної держави України, був реалізований феномен розширення кола суб'єктів, що видають законодавчі акти.

Про характер формування національної правової системи у цей період яскраво свідчить той факт, що лише за 1992 р. Основний Закон України змінювався десять разів, причому 17 червня, 27 жовтня і 19 грудня ухвалювалося в один день по два закони про внесення змін до Конституції, а проблемі запровадження урядових декретів було присвячено аж чотири конституційні закони. Тільки у квітні 1993 р. було прийнято Державний бюджет України на 1993 р. За період із січня по грудень 1993 р. Верховна Рада України ухвалила близько 40 нових законів і майже втричі більше

законів про внесення змін до чинного законодавства, в тому числі до урядових декретів, що вказує на все ширше охоплення сфер правового регулювання новими самостійними законодавчими актами. Після цього поступово втрачається інтерес законодавця до змін чинної Конституції. За 1993–1994 рр. зміни до неї вносилися лише чотири рази, а потім взагалі припинилися з причин, що були пов'язані з початком конституційної реформи та розробкою тексту нової Конституції України.

У зазначений період у процесі конституційної регламентації самостійної законодавчої (законотворчої) функції держави, засад законодавчого процесу, звертає на себе увагу явно суперечлива, амбівалентна поведінка українського законодавця щодо постійного розширення та звуження кола суб'єктів законодавчої ініціативи, наділення повноваженнями у сфері законодавчого процесу різних суб'єктів з кола вищих органів державної влади та управління.

Наприклад, 27 жовтня 1992 р. Верховна Рада України прийняла конституційний закон, яким був уточнений порядок прийняття законів [19]. Передбачалося зокрема, що проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради, обговорюються на її засіданнях. Встановлювалося, що Верховна Рада правомочна приймати рішення коли на засіданні присутні не менш як дві третини від фактичної кількості повноважних народних депутатів, але більше половини її конституційного складу. Закон вважався прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від фактичної кількості повноважних народних депутатів. При цьому конституювалася вимога, що народний депутат голосує особисто. Прийнятий закон мав підписати Голова Верховної Ради України і передати його Президенту, який повинен підписати закон протягом десяти днів після одержання закону або в цей самий термін скористатися правом відкладального вето і повернути закон із зауваженнями до Верховної Ради для повторного розгляду. Якщо при повторному розгляді закон буде прийнято більшістю голосів від фактичної кількості повноважних народних депутатів, Президент України зобов'язаний підписати його продовж семи днів [20]. А право законодавчої ініціативи у Верховній Раді на той час належало народним депутатам України, Президії та Голові Верховної Ради України, її постійним комісіям, Президенту України, Конституційному Суду України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Вищому арбітражному суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Кримської АРСР, Академії наук України.

Висновки. Розгляд зазначеної проблематики дає змогу зробити наступні висновки:

- становлення самостійної української держави в період 1990–1993 роки об'єктивно зумовлювало відповідну трансформацію її правової системи та одночасно становлення самостійної законодавчої (законотворчої) функції;
- у складі Союзу РСР статус України як союзної республіки виключав існування її власної правової системи та власної законодавчої функції, відмінних від аналогічних систем та функцій інших республік;
- наведені висновки підтверджуються тим, що характеризуючи правові системи різних правових сімей, у тому числі й соціалістичної правової сім'ї, усі без винятку автори називали єдину радянську правову систему, навіть не згадуючи про право союзних республік у складі СРСР;
- складні та суперечливі процеси становлення самостійної правової системи в Україні стикались с необхідністю законодавчої нормативізації широкого кола об'єктів, які є обов'язковими для існування та стабільного функціонування незалежної держави та здійснювались паралельно з такими ж суперечливими процесами становлення самостійної законодавчої (законотворчої) функції незалежної держави;
- становлення самостійної законодавчої (законотворчої) функції незалежної держави відбувалось у процесі прийняття Верховною Радою України безлічі законодавчих актів, що не тільки створювали інституції незалежної держави, а й

вносили зміни та доповнення до вже діючих у період СРСР та тільки нещодавно прийнятих законодавчих актів;

- у зазначений період у процесі конституційної регламентації самостійної законодавчої (законотворчої) функції держави, засад законодавчого процесу, звертає на себе увагу явно суперечлива, амбівалентна поведінка українського законодавця щодо постійного розширення та звуження кола суб'єктів законодавчої ініціативи, наділення повноваженнями у сфері законодавчого процесу різних суб'єктів з кола вищих органів державної влади та управління.

Список використаної літератури

1. Головатий С. Щоб забезпечити майбутність народу... / С. Головатий // Історія української конституції. – К., 1997. – С. 7–15.
2. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята на позачерговій VII сесії Верховної Ради УРСР від 20 квітня 1978 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 45. – Ст. 624.
3. Див., наприклад: Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози // Les grands systemes de droit contemporains / пер. с фр. В. А. Туманова. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 400 с.
4. Див., наприклад: Государственное право СССР : учебник / Г. В. Барабашев, П. Т. Василенков, Д. Л. Златопольский, Кравчук С. С., и др.; под ред.: С. С. Кравчук. – М. : Юрид. лит., 1967. – 551 с.
5. Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
6. Про прийняття та оголошення Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс] : Декларація Верховної Ради Української РСР від 20 квітня 1978 р. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
7. Рудик П.А. Декларація про державний суверенітет України – початок новітнього конституціоналізму в Україні / П. А. Рудик // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – К. : ІДП НАН України ім. В. М. Корецького, 2007. – Вип. 35. – С. 132–139.
8. Румянцев О. Г. Понятие конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции / О. Г. Румянцев // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 6.
9. Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 3 серпня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
10. Про введення в дію Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР»: Постанова Верховної Ради УРСР від 3 серпня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 500.
11. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон УРСР від 17 жовтня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 602.
12. Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
13. Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про підприємництво»: Постанова Верховної Ради УРСР від 26 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 14. - Ст. 169.
14. Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про підприємства в Українській РСР»: Постанова Верховної Ради України від 27 березня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 24. - Ст. 273.
15. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник / О. Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 90.

16. Скрипнюк О. Конституційний процес як фактор демократизації суспільних відносин в Україні / О. Скрипник // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 66.
17. Там само. – С. 70.
18. Тихомиров Ю. О. Концептуально-конституційні аспекти систематизації національного законодавства / Ю. О. Тихомиров // Систематизація законодавства в Україні: теорія і практика. – К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1999. – С. 58.
19. Про внесення змін і доповнень до статей 104, 114-5 і 114-9 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 27 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 671.
20. Шаповал В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К., 2000. – С. 183–186.
Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

R. Chornolutsky

**FORMATION OF NATIONAL LEGAL SYSTEMS OF UKRAINE IN 1990–1993
YEARS, AS KONSTYTUYUYUCHYY FACTOR IN FORMATION FUNCTIONS
INDEPENDENT STATE LEGISLATIVE**

In the article the historical and legal processes of forming of legislative function of the independent Ukrainian state are probed in a period from the moment of proclamation of independence to beginning of development of new Constitution of the state process.

УДК 342.5(477)

Е. Н. Черных

**К ТЕОРЕТИЧЕСКОМУ ОБОСНОВАНИЮ ПОНЯТИЯ ОРГАНА
ГОСУДАРСТВА**

Толкование конструкции органов государства в украинской государственной доктрине основывается с позиции германской теории, оставляя без внимания идейные начала французской теории органа государства; вступает в противоречия с текстами Конституции Украины и национальных законов, а также с отдельными доктринальными положениями.

Ключевые слова: орган государства, французская и германская теории органа государства, национальный суверенитет, народовластие, государственный суверенитет, компетенция, полномочия, субъективные права.

Понятие органа государства сегодня является неотъемлемым и центральным концептом не только правовой доктрины и законодательства, но и в сфере, образующей предмет многих гуманитарных наук, которую в широком смысле можно обозначить как государствоведение. Словом, его вполне можно признать общеупотребимым. Но особенное, ключевое положение ему отводится в правовых учениях, поскольку без него совершенно невозможно понять явления, связанные с государственной властью, механизмом её осуществления, государственное устройство. Поэтому данное понятие традиционно образует тематические части в доктринальных знаниях общей теории государства и права, конституционного права, административного права; его изучают как отдельный вопрос и в соответствующих учебных дисциплинах. Вместе с тем, теоретико-правовое учение об органе государства, по нашему убеждению, далеко от стройности построения, последовательности; вследствие идейной неразборчивости оно страдает эклектичностью, обнаруживает несогласованность между доктринальными и законодательными положениями. В общем виде одна из проблем отечественной

доктрины органа государства заключается в том, что она содержит в себе принципиально отличные идейные начала, которые развивались в разных исторических условиях французской и германской правовыми школами. Идеи, положенные в основу французской и германской доктрины, неправильно рассматривать исключительно в аспекте истории политико-правовой мысли; эти идеи чрезвычайно актуальны, без преувеличения составляют основу современного конституционализма, служат концептуальными источниками публичного права. Современная доктрина демонстрирует безразличное отношение к смешению разных теорий органов государства, не замечает его. Между тем, как известно, базовые доктринальные идеи разветвляются в логически-производных от них положениях и генерализируются в конституционных и законодательных нормах. Таким образом, путанность учения в исходных тезисах неизбежно обнаруживается в связанных с ними теоретических суждениях и, разумеется, в их нормативном воплощении, в нормативном толковании и, наконец, в правоприменительной практике. С доктринальной стороны указанная проблема связана с задачами объяснения государственно-правовой действительности путём разработки теоретически согласованного, последовательного, внутренне непротиворечивого учения. С эмпирической, прикладной стороны указанная проблема связана с задачей согласованности правотворения и юридической практики с концептуальным учением.

Вызывает сожаление тот факт, что в современной правовой науке обоснованию понятия органа государства либо не уделяют внимания, либо обходятся поверхностным, часто односторонним рассмотрением. Весьма показательны в этом отношении современные учебники и учебные пособия по теории государства и права, конституционному праву: по общему правилу глубокое теоретическое обоснование органов государства в них отсутствует, с теоретических позиций материал излагается упрощённо и элементарно. Даже в тех из них, которые претендуют на системный подход и принадлежат перу крупных и известных авторов, как, например, «Современное публичное право» Ю. А. Тихомирова (2008 г.) [1], мы не находим теоретического обоснования органов государства. Но и в научной сфере положение не радостно, о чём свидетельствует отсутствие монографических работ и крайне редкие публикации, в которых ставятся и анализируются проблемы теоретической конструкции органа государства. В диссертационных исследованиях, насколько нам известно, эти проблемы также обходят стороной. Можно сказать, что сегодня в науке это заброшенное место, что вызывает некоторое недоумение на фоне распространённости и значения понятия органа государства. К слову, это обстоятельство отличает современное отечественное правоведение от дореволюционного, в котором теоретические проблемы конструкции органа государства вызвали живое обсуждение. Редкими положительными примерами являются, например, публикации В. Шаповала, о которых речь пойдёт далее [2]. В целом, таким образом, проблемы концептуального обоснования органов государства сегодня в отечественной правовой науке представлены неудовлетворительно.

Очевидно, что для детального понимания сути проблемы необходимо обратиться к рассмотрению положений французской и германской научных школ, в которых учение органа государства получило наибольшее развитие. Французское учение органа государства наиболее активно развивалось в XVIII–XIX веках и исходит из того, что источником деятельности государства является воля. Воля этого союзного лица осуществляется через людей, представителей государства, образующих органы государства. Отсюда орган государства это *индивиды или индивид, воля которых выдаётся как государственная*.

Следует указать, что французское учение о государстве, его органах и публичной власти было вдохновлено идеями буржуазных революций, поэтому генетические,

исторические, доктринальные особенности впитало из ключевых положений текстов декларации прав и революционных конституций. Их основание образуют *идеи нации как субстрата юридической личности государства и национального суверенитета*, а отсюда особого рода представительства и мандата (поручения). Вся суть французской доктрины органа государства объясняется через указанные идеи, которые без преувеличения являются исходными; объясняют, почему представительный режим является ключом к пониманию публичного права Франции. Они же объясняют конструктивную особенность французской доктрины, состоящую в разделении государства и органов, *каждый из которых признаётся юридической личностью (субъектом)*.

Отправным моментом французской теории органов выступает нация, которая понимается, главным образом, как высшее суверенное лицо, от первичного суверенитета которого производны права власти всех других публичных субъектов, включая само государство; значение нации столь первостепенно, что государство становится лишь юридическим оформлением её организованной коллективной жизни. По словам Эсмена, государство – это юридическое олицетворение нации [3, с. 24]. Такая точка зрения приводит к отождествлению нации и государства и как следствие к отождествлению национального суверенитета и государственного суверенитета.

Однако понимание нации-лица во французском учении уживается с пониманием нации в качестве прямого органа государства в отличие от германской доктрины, в которой нация рассматривается только как орган. В зависимости от национальных правовых систем нация может проявлять себя санкционирующим либо решающим органом – в порядке реализации права референдума; учредительным органом – избирая парламент, главу государства и т.п.

В конструкции нации как субстрата юридической личности государства и в идее национального суверенитета скрываются ответы на важнейшие вопросы о правах власти. «Нация – пишет Л. Дюги – как субъективный элемент государства есть носительница первоначального суверенитета по одному тому, что она есть коллективность и выражает общую волю, стоящую, как таковая, над индивидуальными волями» [4, с. 111]. Олицетворённая нация обладает суверенитетом единым, неразделимым, неотчуждаемым и непогашаемым. Нация не может отчуждать суверенитет, поскольку он присущ ей сущностно, но, оставляя за собой его принцип, она может делегировать этот суверенитет правителям, органам, давая им поручение (мандат), и которые будут осуществлять его в порядке представительства. Вопрос делегации власти, т.е. суверенитета чрезвычайно сложный и французская доктрина не всегда в нём была последовательной. Если Конституция Франции 1791 г. осытвила принцип представительства суверенитета, то Конституция 1793 г., вдохновлённая взглядами Ж. Руссо о том, что суверенитет не только не отчуждаем, но и не представляем, в скрытой форме отклонила эту идею, расширив возможности непосредственной формы правления. Однако в последующих конституционных текстах Франции принцип делегации национального суверенитета восторжествовал и стал неотъемлемым положением государственной науки. По словам Л. Дюги, она постулирует, что нация делегирует путём представительства только прерогативы суверенитета, а его существо сохраняет за собой. [4, с. 113]. Поскольку прерогативы есть исключительные права, то отсюда следует важное заключение о принадлежности государственным органам субъективных прав (властных полномочий, в широком смысле – компетенции), причём принадлежность их прав, за исключением нации-органа, не сущностная, а в порядке соучастия, выраженного через представительство.

Важный момент во французской доктрине образует различие в органах государства представителей и агентов; различие, которое опять-таки является логическим следствием идеи представительного режима в сфере публичной власти.

Органами представительства или *представителями* рассматриваются те органы, которые выражают волю самой нации, как если бы воля исходила непосредственно от самой нации. Они необходимы, поскольку нация как носитель суверенитета, обычно выражает свою волю через прямой высший орган – избирательный корпус (избирателей). Но избирательный корпус за редкими случаями прямого волеизъявления, по общему правилу сам не выражает волю нации: для её выражения он нуждается в органе или органах-представителях, юридические акты которых есть акты самой нации. Таким органами-представителями могут быть монарх, парламент, президент. Особенно отметим, что важнейшим логическим следствием представительного принципа является суждение о том, что воля (акты) таких органов-представителей как воля самой нации – носительницы высшего суверенитета исключает мысль о возможности надзора, контроля со стороны какой-либо иной воли.

Под *агентами* понимают и органы (учреждения), и чиновников, которые не выражают воли нации, поэтому не обладают признаками представителей, и потому состоят под властью и контролем органов-представителей. Воля органа-агента и фактически, и юридически всегда остаётся волей агента. И поскольку они не выражают суверенной, высшей воли нации, то предполагают контроль и надзор со стороны органов-представителей, а также со стороны высших агентов в порядке организационной иерархии. Публичная власть агентов является властью субделегированной.

Таким образом, отличительной особенностью французской доктрины об органах государства является то, что в ней между коллективной личностью государства и конституирующими его органами ставится третье юридическое лицо – нации, которое обладает первичным и верховным по отношению к ним характером.

Против французской теории органа был выставлен ряд критических замечаний. Ей свойственна эклектика, поскольку не различает нацию и государство как два суверенных и разных юридических лица, она отождествляет государство и нацию, и их суверенитеты. Она вносит дуализм в учение о государстве посредством олицетворённой нации – носителя первичного суверенитета. Тем самым усложняет отношения власти между личностью государства и его органами. Она не объясняет механизм передачи нацией власти органам государства. Она рассматривает государственный суверенитет производным от национального суверенитета, но не объясняет всемогущество государства в действительном положении вещей в отличие от идеи. Ключевая презумпция представительства власти допускает, по мысли Ж. Руссо, идею отчуждения суверенитета.

Германская теория развивалась в тот же исторический период, но совершенно в других политических условиях – не под республиканскими лозунгами, а под давлением принципов монархического правления. Германская доктрина была призвана устранить недостатки французской теории органов государства. Германская теория отличается целостностью. Если ключевая идея французской теории представительства требует двух лиц (поручителя-поверенного), то германское учение обходится одним суверенным лицом – коллективной личностью, которая вмещает и нацию, и государство, действующее через свои органы. Обоснование органов государства выводится из самого государства с присущим ему исключительным полномочию как достаточной причины. «Государство – единственный союз, властвующий вследствие присущей ему первичной силы, – пишет Г. Еллинек, – которая юридически не может быть выводима от какой бы то ни было другой силы» [5, с. 191]. Идеи народного или национального суверенитета в таком понимании, которое формировалось в условиях сильной монархии, сковывающей народовластие, становятся логически и сущностно лишними. Поэтому в нации здесь не видят ни субъекта права, ни подлинного и первичного носителя прав власти, а рассматривают только как органическую часть

государства – его имманентный, естественный орган.

В основу германского учения положено органическое воззрение на природу организованных коллективностей, т.е. понимание их как своего рода социальных организмов (Еллинек, Гербер, Гирке, Лабанд, Прэйс, Регельсбергер и др.). Особенно сильное влияние на германскую доктрину оказало учение Оттона Гирке о юридических (коллективных) лицах. Отправным моментом германского учения является идея единства, образованного государством и его органами, юридической растворённости органов государства в государственной целостности как её неотъемлемых частей. Государство и орган – это не два лица, а всегда сущностно составляют одно целое, действующее только в лице государства, в отличие от всякого представительства, в котором представляемый и представитель всегда остаются двумя самостоятельными, разными лицами. Таким образом, в отличие от французской доктрины принципиальным здесь является положение о том, что *государство и составляющие его органы всегда суть одно лицо*; органы государства становятся конституирующими элементами самого государства, которое по выразительному, хотя и не бесспорному, замечанию Г. Еллинека, без своих органов есть юридическое ничто [5, с. 537]; существование органов всецело подчинено осуществлению функций, целей и задач государства. Орган становится, таким образом, *орудием государственной воли*, через который она действует; осуществителем прав власти, единственным носителем которых всегда остаётся только государство. По словам Г. Еллинека, «государство может признать за органами роль сторон в процессе. Но от этого они не делаются лицами» [5, с. 537].

Вопрос отношений между коллективностью (нацией, государством) и органом в германской теории решается противоположным образом в сравнении с французским учением. Если поручительство как исходная идея французской доктрины необходимо предполагает отношения между поручителем и поверенным, то в германской конструкции органа государства юридические отношения между государственным коллективным целым (поглощающим нацию) и его составными частями-органами отсутствуют, так же, как отсутствуют отношения между организмом и рукой, поскольку они образуют единое коллективное целое, волящее через свои органы (индивидов).

Важнейший момент германской теории заключается в *отрицании наличия субъективных прав у органов государства*. Они подменяются понятием компетенции, которая не является субъективным правом, а лишь властью осуществлять права, субъектом которых есть государство. Сущностные отличия между субъективными, правами и компетенцией, либо субъективными правами и полномочиями чётко не определены.

Следует отметить, что германская теория органа государства не лишена путаницы и неясностей, что прослеживается во взглядах её видных представителей на сущность органа. Из органических представлений О. Гирке вытекает понимание органа государства как части или члена коллективной личности. Однако онтологическая природа его остаётся не выясненной.

Гербер определяет органы государства как индивида или индивидов, обладающих первичным правом выражать волю государства. В монархиях – это монарх и палаты. Но они выражают волю государства не как индивидуальные личности, а как государственные установления, т.е. юридическая природа органов противопоставляется природе физической, но остаётся не ясной. Для всех остальных уполномоченных выразителей государственной воли, которые не обладают первичным правом, он вводит шаткое и неясное понятие *органства*: «они лишь занимают положение органов, не являясь ими» [6, с. 137]. Не выясненным остаётся и вопрос о правах органов.

Взгляды Лабанда очень близки к Герберу. Далекое не во всех выразителях

государственной воли он признаёт органы государства, а только в непосредственных. К ним он относит монарха, парламент, правительство. Все остальные представители власти не органы, а *должностные лица*. Но это противопоставление органов и должностных лиц у Лабанда носит не чёткий, колеблющийся характер: иногда он их смешивает. Юридическая природа органа государства у Лабанда также остаётся не выясненной. Суждения Лабанда относительно тех органов, которые определяются как должностные лица, вызывают недоумение: они не обладают своей компетенцией; власть, которой они обладают, не их собственная, а власть государства; поэтому они не имеют прав относительно государства, не являются субъектами права. Но если они бесправны, то неясно их юридическое положение. Ответ Лабанд не даёт.

Наибольшее развитие германская теория органа достигла во взглядах Г. Еллинека. Этот известный учёный не противопоставляет органы и должностных лиц. Выделяет различные виды органов, но не усматривает в них разной природы. В органах видит лиц-индивидов, воля которых есть воля союза, но при этом настаивает на различии собственно органа от составляющих его людей. А. Рождественский прав, когда восклицает: как примирить эти два положения? Ведь, если воля государства есть воля индивида или группы индивидов, то как возможно разграничить по воле орган и действующих в качестве органа людей? [6, с. 142]

Большое значение в германской теории имеет классификация органов государства. Так, Г. Еллинек, прежде всего, различает *прямые* и *непрямые* органы. В каждом государстве есть один или несколько прямых органов, которые определяют его форму. Органы называются прямыми, потому что они возникают из самой организации государства, в силу того, что возникает само государство. Это сущностные высшие органы, поэтому **нет лица, которому бы они были бы подчинены как органы**. Они образуют государство, понимаемое как корпорация, и без них государство становится юридическим ничто. Они могут быть разнообразными. Это может быть индивид (монарх), народное собрание, избирательный корпус, парламент. Нация здесь перестаёт быть олицетворённым носителем первоначального суверенитета; становится прямым органом государства.

Среди прямых органов различают *органы создания* и *органы созданные*. Также в германской теории прямым первичным и прямым вторичным органам противопоставляются *непрямые органы*. Они не являются представительными органами, но являются результатом данного им индивидуального поручения. Они всегда подчинены какому-нибудь прямому органу, как, например, центральные и местные органы исполнительной власти подчинены правительству.

Германская теория, однако, тоже не лишена значительных недостатков. Один из главных упреков направлен на логический круг, который в ней скрывается. Дело в том, что органы государства необходимо предполагают волю, которую они выражают, органами которой являются. Эта воля есть причина их существования. Но органы государства выражают коллективную волю, которая сама существует благодаря органам. Таким образом, неясно либо воля государства есть причина существования органов, или органы есть причина и способ существования государственной воли.

Далее, германская доктрина не объясняет, каким образом одна или множество индивидуальных волей могут образовать юридические лица (органы), обладающие в этом учении реальностью в отличие от фикций, существование которых отлично от реальности составляющих их индивидов.

Кроме того, германская теория не вполне избавилась от эклектичности смешения нации и государства, дуализма олицетворения нации и государства как двух суверенных субъектов. Германская конструкция органа также не лишена определённого дуализма: орган здесь носит двойственный характер, поскольку компетенция органа не представляет его субъективного права, а лишь власть

осуществлять права, носителем которых является коллективное лицо государство.

Что же можно сказать об отечественной доктрине органа государства. В литературе вопроса обычно указывается, что в качестве первоисточника она восприняла взгляды германистов. Полагаем, это не вполне точно. Анализ конституционных положений, органического законодательства и национальной правовой науки позволяет уверенно говорить о том, что отечественная конструкция органа государства строится на резко отличных началах, которые восприняты как из французской, так и из германской теории; при этом влияние данных оснований одинаково конститутивное, не позволяющее устанавливать преимущественное значение между ними. В самом деле, что более важно для конструкции органа – идеи народовластия, народного суверенитета и представительного мандата либо принципиальные идеи, вытекающие из органической целостности, утверждающие, что государство и составляющие его органы всегда суть одно лицо, а воля органа всегда суть воля самой суверенной коллективности-государства? Полагаем, эти концептуальные начала одинаково важны. Поэтому совершенно не правильно рассматривать конструкцию органа односторонне с позиций германистов, поскольку это с неизбежностью приводит к противоречиям. Некоторые из них можно наблюдать на примере публикации В. Шаповала [7]. Автор уже в начале прямо обращает внимание на определяющее значение идей народного суверенитета для развития понятия органа государства [7, с. 25], однако последующее объяснение конструкции органа ограничено исключительно положениями германской доктрины, что не может не вызывать вопросы, поскольку конституционные нормы Украины пропитаны идеями, составляющими основы французского учения органов государства. Они обнаруживаются прямо либо в непрямой форме в конституционных положениях о народном суверенитете, способах и формах народовластия, механизме и порядке формирования органов государства, происхождения и природы их властной компетенции, в положениях о подчинённости, подконтрольности органов государства, об ответственности органов государства. Словом, они слишком очевидны, чтобы их не замечать.

Так, Преамбула Конституции Украины указывает на источник прав власти Верховной Рады Украины, которая действуя от имени Украинского народа и выражая суверенную волю народа как его представитель, принимает Конституцию Украины. В Преамбуле также закрепляется принцип национального и народного суверенитета как исключительное право на самоопределение. Статья 5 Конституции Украины в прямой форме закрепляет принцип народного суверенитета и производный принцип представительства: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, её органами или должностными лицами».

И вытекающее из конституции положительное право Украины обнаруживает идейные начала французской теории. В частности, ст. 5 Закона Украины «О всеукраинском и местном референдуме» в скрытой форме содержит идею отождествления суверенитета народа и государства, которое проявляется в уравнивании решающих прав власти народа и прав власти государства («на всеукраинский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Украины к ведению Украины»); в идее народовластия: прямого и в форме представительства проявляется конкуренция прав власти народа и прав власти органов государства – принятие народом путём референдума законов и других важных решений, которые не требуют какого-либо утверждения органов государства и могут быть изменены или отменены в особом порядке. Сюда же относится характеристика

прав власти народа, выражающаяся в возможностях принимать, изменять и отменять законы Украины или их отдельные положения (ст. 3 Закона Украины «О всеукраинском и местном референдуме»). Из этих положений логически следует идея представительного режима, в виде положений о том, что воля народа проводится через представительские органы. Кроме того, ключевые идеи французской теории в национальном украинском законодательстве проявляются в положениях о порядке формирования государственных органов власти народом; природе властной компетенции всех без исключения органов государства; верховенстве компетенции органов государства, избранных народом и отсюда их верховенстве в структурной иерархии аппарата государства; об ответственности органов государства перед народом.

Далее. В. Шаповал отмечает, что компетенция государственного органа объективно происходит от самого государства [7, с. 28], не замечая вышеуказанных конституционных и законодательных положений о народном суверенитете. В качестве определяющего признака органа государства указывается наделение его государственно-властными полномочиями. В этом моменте скрывается одна из проблем германской доктрины, указанная нами в её критике: не ясно кто и как наделяет полномочиями орган государства.

Также утверждается, что в соответствии со ст. 19 Конституции Украины полномочия органа государства должны быть определены конституционно и (или) законодательно. Но автор не задаёт вопросы о том, кто принимает Конституцию и законы Украины? Волей кого определяется их содержание, и волей кого они вводятся в действие? Ответ на них известен. Согласно Конституции Украины и национальной доктрины в этих моментах ясно проявляется принцип народного суверенитета и народного представительства.

Учитывая сказанное можно прийти к выводам. Украинская доктрина органов государства является результатом комбинирования резко отличных идейных начал французской и немецкой правовых школ. Разделительные границы между ними в таком эклектичном учении чётко не разделены.

Замалчивание определяющего влияния французской доктрины в объяснениях конструкции органа государства противоречит текстам Конституции Украины и национальных законов и не может оправдываться намеренным стремлением к идейной стройности и согласованности концепции государственного органа.

Ввиду концептуальной небезупречности обоснования органа государства, национальное учение о нём, очевидно, нуждается в глубоких и системных исследованиях.

Список использованной литературы

1. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с.
2. Шаповал В. Загальне поняття державного органу / В. Шаповал // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Левин И. Д. Суверенитет / И. Д. Левин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 373 с.
4. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – М. : Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.
6. Рождественский А. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. Т. 1. Основные вопросы теории субъективных

публичных прав / А. Рождественский. – М. : Печатня А. Снегирёвой, 1913. – 290 с.

7. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

E. Chernuh

BY THEORETICAL BASIS OF THE CONCEPT OF STATE AUTHORITY

Interpretation of the structure of the state in the Ukrainian state doctrine is based from the perspective of German theory, ignoring the ideological theory of the beginning of the French organ gosudaprstva; comes into contradiction with the text of the Constitution and national laws, as well as individual doctrinal positions.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.1

І. П. Ковальов

ФЕНОМЕН КОНСТИТУЦІЙНОГО ФУНКЦІОНАЛІЗМУ У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Проведено аналіз функцій конституціоналізму у контексті феномену функціоналізму та його змісту. Визначено елементи системи конституційного функціоналізму, доведено їх універсальність та значущість. Узагальнено визначення конституційного функціоналізму як категорії сучасного конституційного права, висвітлено роль децентралізації, як конституційної функції.

Ключові слова: конституція, конституціоналізм, конституційні функції, конституційна доктрина, функціоналізм.

Особливості окреслення змісту функцій конституціоналізму сьогодні визначають специфіку вирішення ключової задачі теорії конституційного права – питання визначення сучасного конституціоналізму. Розширення відповідної сфери наукового знання зумовлює істотну *актуальність* аналізу конституційного функціоналізму, у контексті проблеми сучасного конституціоналізму, що слід вважати *метою* нашої роботи. До завдань статті слід віднести дослідження та узагальнення правової доктрини стосовно юридичних функцій, функцій конституції; співвіднесення цих функцій із концепцією сучасного функціоналізму, розробленою у дискурсі соціології права. Додамо, що питання щодо змісту функцій конституції підіймалися у працях багатьох вітчизняних теоретиків – М.О. Баймуратова, М.П. Орзиха, В.Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, Ю.М. Тодики, але лише нещодавно у роботах окремих дослідників (Н.А.Бобрової, В.М. Жімірова, О.В. Поскониної та ін.) було зроблено спробу системного аналізу конституційного функціоналізму.

Дослідимо питання системи функцій сучасного конституціоналізму. Можна навести думку В.М. Жімірова про те, що у юридичній науці аж до теперішнього часу не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності та змісту феномена «функції держави і права». Ототожнення функції з дією (діяльністю) на думку цього російського фахівця «представляється в достатній мірі одностороннім, оскільки не дозволяє всебічно проаналізувати динамічну природу держави і права як знаходяться в стані

«перманентної еволюції» соціокультурних явищ». Тому цей автор пропонує у юридичному контексті «розглядати функцію як системну категорію, як елементи якої виступають цільові установки, що відображають передбачувані результати державно-правового впливу, і завдання, з вирішенням яких пов'язується реалізація поставлених цілей [6, с. 4].

Як зазначав з аналогічного приводу Р. Мертон, «величезна кількість термінів, які використовуються в нейтральному і майже синонімічно значенні терміну «функція», в даний час такі: використання, користь, намір, прагнення, мотив, мета, наслідки». Як з цього приводу додає Е.Б. Хаас, «практично всі ці терміни життєво необхідні в суворих політичних дискусіях та політичному аналізі, всі вони можуть застосовуватися у декількох значеннях, але в той же час аж до теперішнього моменту кожен з них може мати і власний зміст». Можна погодитися із цим автором у тому, що «в історії науки у терміна «функція» було багато концептуальних значень, і всі вони несподівано з'являються в сучасному аналізі та частково збігаються з сімома перерахованими вище термінами» та із існуванням більш специфічного антропологічного використання цього терміну, коли «функція» розглядається як необхідний внесок у структурно-органічну єдність будь-якої соціальної одиниці [13, с. 323].

Цікаво, що ще Д.М. Бахрах, аналізуючи особливості публічної влади, виокремлював функціональний принцип поділу управлінської діяльності, заснований на поліфункціональності соціальних організацій. На думку цього автора можна виділити ті чи інші види діяльності об'єктів і за цією ознакою диференціювати працю по управлінню ними. У цьому випадку суб'єкт управління керує тільки певним видом діяльності об'єкта, певною функцією, частиною, а не всієї діяльністю об'єкта. Іншими ж функціями об'єкта керують інші суб'єкти і він потрапляє у відання різних суб'єктів. Функціональна підпорядкованість найчастіше означає, що суб'єкт управління в рамках певної функції має право здійснювати нормативне, методичне керівництво, контроль, адміністративний примус або наділений хоча б однією з названих повноважень, із виділенням якоїсь частини діяльності в рамках певної функції. При цьому загальні функції розумілися Д.М. Бахрахом, як відносно самостійні види управлінської діяльності, що відрізняються один від одного безпосередньою метою, змістом, процедурами, використовуваною інформацією, структурою, формою [3, с. 29].

І.О. Каліцов, зокрема, виокремлює три групи функцій – регулятивні (насамперед управлінські), забезпечуючі та технологічні, яких об'єднують соціологічне розуміння функцій державної служби як сукупності її рис: соціальної ролі, форми зв'язку і соціальної дії. При цьому зміни у функціях викликають відповідні зміни в будові соціальних інститутів, розташуванні їх елементів і компонентів. Виразність і значущість функцій сприяє зміцненню функціональних структур, перш за все органічних, дивізіональних, проектних, матричних, горизонтальних, а також неформальних [7, с. 6]. Т.І. Афанасьєв в рамках цього дискурсу додатково відзначає, що «поряд з явними функціями існують наслідки які ніхто не міг припустити, до яких ніхто не прагне, ніхто не ставить їх собі за мету» називаючи їх латентними функціями та розподіляючи їх на загальні і специфічні [2, с. 70].

Отже, можна побачити, що незважаючи на відсутність цілісної теорії юридичних функцій, окремі автори пропонують розробляти відповідні концепти, оперуючи даними соціологічних та управлінських наук. У цьому контексті цікавим прикладом є класифікація функцій юридичної системи, запропонована Н. Луманом. Він виокремлює такі функції, як:

- регулювання суспільних конфліктів;
- збереження можливості розбіжностей, як передумови більш самостійної вибірковості у суспільстві;
- утворення довгих селекційних ланцюжків, які гарантують високий рівень

вибірковості приєднання окремих подій; при цьому вибірково-селективний зв'язок не стає охоплюючим для учасників і підлягає подальшому вивченню;

- універсалістична гарантія правової можливості прийняття рішень для невизначених, ще невідомих, навіть ще невістановлених подій, тобто гарантія для відкритого майбутнього [10, с. 182].

Водночас конституціоналісти, розглядаючи аспекти функціональності, як правило, використовують усталені та певною мірою застарілі доробки. Наприклад, Б.А. Страшун вказує про наявність т.зв. соціальних функцій конституції, тобто про «її громадське призначення та способи його реалізації». На його думку цих функцій три: юридична (конституція, як основний закон, вищий закон, закон для законів), політична (конституція визначає устрій держави, його відносини з окремими людьми та їх групами, із суспільством в цілому, служить правовою основою політичної системи суспільства та водночас грає інтегративну роль) та ідеологічна (конституція як найбільш авторитетний закон звертається до визнаних у суспільстві цінностей) [9, с. 67].

Російський автор І.А. Кравець більш докладно визначив функції конституції, зокрема включивши до них наступні:

- функція обмеження державної влади
- функція запровадження нового конституційного порядку
- правонадаюча функція
- стабілізуючо-охоронна функція
- телеологічна (програмна) функція конституції
- функція легітимації державної влади
- системоутворююча функція конституції [8, с. 58, 64].

Водночас наведена система функцій певною мірою не відображає зміст сьогоденного конституціоналізму та характер тих викликів, що виникають перед ним. Так, як влучно констатує Л.В. Соніна, в останні роки перед конституційно-правовою теорією постало завдання пояснення та подолання проблем, пов'язаних з реалізацією ідей конституціоналізму. На її думку, було б передчасно говорити про цілісну програму вдосконалення конституційно-правового законодавства, боротьби з правовим нігілізмом, масовими порушеннями закону, різким розшаруванням суспільства, запропонованої конституційно-правовою теорією.

При цьому на перший план висуваються проблеми пошуку балансу між гуманізацією законодавства і посиленням ефективності механізму правозастосування, удосконалення конституційно-правового положення індивідів, підвищення ступеня відповідальності органів державної влади перед населенням, концентрації і деконцентрації державно-владних повноважень, централізації і децентралізації, захисту і забезпечення інтересів окремої людини і держави в цілому, збереження єдності країни і деякі інші [12, с. 3].

Інший російський дослідник Н.О. Боброва із цього приводу висловлює обґрунтоване міркування про те, що конституційний лад – і як особливий тип владарювання, властивий громадянському суспільству, і як результат цивільних (буржуазних, ліберальних, визвольних) революцій, і як мета втілення конституційних ідей і концепцій, є внутрішньо суперечливим явищем, що має революційно-перетворюючу і консервативно-обмежувальну сторони. При цьому обмежувальна сторона конституційного ладу виступає не тільки як правління, обмежене Конституцією, але і як конституційно встановлені межі (юридичні форми) самого народовладдя. У рамках цих юридичних форм можуть відбуватися такі економічні, політичні та обслуговуючі їх інформаційні процеси, що призводять до спотворення народного волевиявлення на виборах і референдумах, що деформує народовладдя як сутність і нівелює революційну сторону конституційного ладу [4, с. 54].

В рамках відповідного певною мірою суперечливого дискурсу вкрай цікавою

уявляється позиція німецького соціолога права Н. Лумана, який висловлює припущення, що політична і юридична значення конституції будуть «розвиватися окремо один від одного», і як вже «спостерігається у багатьох розвинених країнах, що конституції все більш служитимуть лише інструментом символічної політики, оскільки ще не вдалося остаточно оформити юридичну систему, тобто повністю усунути вплив на неї політики та інших соціальних сил». Тому, на думку Н. Лумана, «свою функцію, в повному розумінні цього слова, конституція як результат тривалої еволюції виконує лише в умовах функціональної диференціації та оперативної закритості політичної і юридичної систем», а сучасне розуміння конституціоналізму нібито «знаходиться під впливом середньовічної ілюзії, що політику нібито можна організувати за таким же принципом, як і правовий порядок», яка «широко підтримується тими, хто бажає приховати, що дійсне обмеження суверенітету політичної системи пояснюється боротьбою за владу у вищих політичних колах» [10, с. 479].

Н. Луман своєрідно інтерпретує поняття «конституція», відзначаючи, що розрізнення суспільства і держави являє собою модель реальності, за допомогою якої інтерпретуються конституційні тексти. Згідно його думці, проблема розрізнення держави і суспільства є нерозв'язною, і тому конституцію краще віднести до політичній системі, розуміючи під нею «вибіркове самовизначення ідентичності політичної системи в рамках суспільних можливостей». При цьому функціональне розрізнення політичної і юридичної систем обумовлює не тільки співвіднесеність останніх, а й їх певний «синтез», що приводить до становлення в суспільстві засад правової політики [10, с. 172, 238].

При цьому окремі автори основною стратегічною метою сучасного конституційного розвитку бачать завершення етапу становлення конституціоналізму в країні і складання зрілого, самодостатнього конституціоналізму, який органічно поєднує в собі розвинені складові: правову модель, правосвідомість, політико-правову, перш за все правозастосовчу, практику. Дана мета конкретизується в ряді завдань, пов'язаних з розвитком конституційних ідей (цінностей), їх політико-правовим втіленням та згрупованих за трьома провідних напрямів. Цими напрямами є:

- вдосконалення конституційно-правового статусу індивідів, розвиток теорії і практики прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення розумного поєднання державного суверенітету і територіальної децентралізації, зокрема, у формі місцевого самоврядування;
- розвиток демократичних засад формування та організації апарату публічної влади, вдосконалення форм представницької і безпосередньої демократії.

В рамках усіх цих напрямків Л. В. Соніна виокремлює такі наскрізні задачі: оптимізацію конституційного законодавства, його конкретизацію в актах галузевого законодавства; забезпечення суспільно-політичної і правової стабільності, зростання масового і професійного правосвідомості [12, с. 16]. У форматі такого аналізу доцільно згадати про виокремлені вітчизняним дослідником В. П. Горбатенком наступні необхідні характеристики розвитку суспільства, такі як:

- гуманізація (поступове повернення до цінностей гуманізму на принципово новій основі, через зближення матеріального і духовного рушіїв людського розвитку);
- демократизація, яка поєднує в собі класичні риси демократичного розвитку і особливості, що впливають з характеру плюралістичного постмодерного суспільства;
- інформатизація суспільства, рівнем якої в сучасних умовах перевіряється та оцінюється ступінь зрілості суспільства, розвиненості країни, а також готовності державної влади до адекватного сучасним потребам виконання свого призначення;
- індивідуалізація з орієнтацією на людину як основного об'єкта і суб'єкта модернізаційного процесу в його сучасному розумінні;
- децентралізація [5, с. 11].

Отже, можна побачити, що питання забезпечення децентралізації та реалізації місцевого самоврядування можна віднести до функцій сучасного конституціоналізму. Водночас якісний аналіз категорій функціональності конституціоналізму є неможливим без запровадження при цьому методології функціоналізму. Як зазначає В.М. Жіміров, суть функціонального методу пізнання правових явищ полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, і визначенні їх місця і значення в деякому зв'язку, якісна визначеність якої робить необхідним її системний розгляд. Даний метод є одним з основних практично у всіх соціальних науках і, відповідно, займає найважливіше місце в правничій методології. При цьому застосування функціонального методу передбачає:

- розгляд конкретного державно-правового феномена в якості певної цілісності елементів (системи), що виконують особливі функції з метою отримання загального результату;

- дослідження державно-правових явищ у їх взаємозв'язку з іншими явищами, як структурного елементу функціональних цілісностей (систем), діяльність яких спрямована на досягнення загальних цілей [6, с. 5].

В рамках теорії соціології функціоналізм як напрямок, основи якого були закладені Дюркгеймом, розглядає суспільство як систему, що самоорганізується, всі частини якої виконують ті чи інші функції спрямовані на збереження і життєздатність цілого. З цієї точки зору ціле повністю визначає частини, тобто суспільство цілком детермінує життя і свідомість індивідів. Надалі ідеї функціоналізму отримали розвиток в рамках структурного функціоналізму Т. Парсонса, який розглянув суспільство як систему складається з підсистем. До функціонального підходу примикає й інтегративне розуміння суспільства П. Сорокіна який в основу свого бачення суспільства поклав поняття соціокультурної взаємодії, як функціональної залежності [2, с. 69].

Цікаво, що радянські автори, досліджуючи державно-правові категорії також, запроваджували феномен функціональних систем, що «сприяють спеціалізації управлінської праці, більш кваліфікованому вирішенню питань, уніфікації процедур». Функціоналізм на їх думку підвищує авторитет знань, концентрує увагу публічної влади на перспективних, складних питаннях. Але в той же час наділення функціональних структурних одиниць апарату владними повноваженнями породжує ослаблення відповідальності, прагнення забезпечити пріоритет даної функції, некомплексний підхід до управління. Функціоналізм, додає Д.М. Бахрах найбільш придатний там, де основна увага повинна приділятися аналізу тенденцій, вибору альтернатив, рішенням перспективних питань, де є максимальні можливості для уніфікації дій шляхом нормативного регулювання, методичного керівництва, зокрема, на «самих вищих рівнях управління», де є «сильні функціональні початки» та «тенденція до посилення функціоналізму» [3, с. 29].

Отже, можна побачити, що сучасний конституціоналізм має розглядатися крізь призму функціонального підходу. Цікаво, що функціоналізм передбачає можливість розмежування суто технічних і «безперечних» аспектів урядової поведінки (діяльності) і створення всеохоплюючої мережі міжнародних інституційних відносин на основі врахування таких потреб. Ця концепція приділяє особливу увагу первинним потребам, передбачаючи, що коло «безперечних» обов'язків буде розширюватися за рахунок політичної області, оскільки практична взаємодія стала межувати з безліччю відносин всередині різних сфер [13, с. 321].

Функціоналізм також передбачає розподіл видів лояльності, притаманних політичним акторам. Ця концепція передбачає, що «будь-яка особистість може формувати з різноманітних видів лояльності ряд організацій, наведених у ієрархічний порядок чи ні, при цьому «види лояльності обумовлені функціями і заміна функцій може призвести до зміни видів лояльності». Через розмаїття функцій, що реалізуються

різними організаціями, виникає множинність видів лояльності яка створює проблеми для особистості в будь-якій конституційній моделі [13, с. 322]. Ці питання стають вкрай актуальними за умов поєднання в Україні централізованого та децентралізованого підходів та змішування на територіальному рівні функцій різних конституційних органів та механізмів.

Дж.С. Александер визначав громадянську сферу як «соціальну сферу, яка організована навколо особливого типу солідарності, члени якої символічно представлені в якості незалежних особистостей, індивідуально відповідальних за свої дії, але таких, що одночасно відчують себе пов'язаними колективними зобов'язаннями по відношенню до інших індивідів, що створює цю сферу» [1, с. 239]. Фактично такий підхід є достатньо вдалим для пояснення питань локальної синергії, що виражається, зокрема, у місцевому самоврядуванні. При цьому демократичний дискурс характеризується наявністю бінарного коду, розкриття особливостей якого демонструє складності розпочатої спроби подвійний референції. Вимоги соціальної теорії та нормативного дискурсу до можливості опису бінарного коду громадянського дискурсу є протилежними. Якщо аналітична модель включає інклюзію та ексклюзив в якості структурних елементів, то в нормативному дискурсі моральний статус ексклюзиву вже за визначенням сприймається як проблемний [11, с. 74].

В.П. Горбатенко пропонує аналізувати відповідні питання крізь призму т.зв. «уявного конституціоналізму», як одного із сутнісних проявів трансформації перехідної постсоціалістичної держави. До основних причин виникнення названого явища цей автор відносить:

- недостатній розвиток стійких елементів громадянського суспільства;
- відсутність необхідної кількості активних соціальних суб'єктів правового реформування, здатних не тільки підтримувати, а й проводити демократичні перетворення;
- бажання й потреба отримання швидкого ефекту від утілення реформ за короткий історичний проміжок часу;
- наявність у попередньому історичному розвитку системи соціалізації населення, орієнтованої на формальний характер існування конституції, а також значного розриву між конституційними нормами і реально діючими інститутами;
- неоднозначне (в розрізі легітимності) сприйняття владою принципів положень і окремих статей конституції [5, с. 7].

Зазначимо, що уявність українського конституціоналізму вкрай яскраво знаходить свій вираз у функціонуванні механізмів публічної влади на місцях. Проблематика згортання демократичної процедури формування місцевих влад, централізованості системи місцевих адміністрацій, фіктивності самоврядування в рамках району та області, згортання матеріально-фінансової бази для реалізації інтересів місцевих громад обумовлює ті виклики, що має вирішити вітчизняний конституціоналізм.

Таким чином можна вважати, що серед функцій конституціоналізму, які в функціоналістичному суспільстві обумовлюють внутрішню структуру та характер його розвитку, важливе значення мають функції, що прямо впливають на розвиток муніципальних систем. Насамперед це функція децентралізації, що обумовлює спрямування та зміст дій правової держави, громадянського суспільства та самоврядних структур на визначення та забезпечення повноважень останніх. Також важливе значення мають функція забезпечення сталого розвитку, функція демократизації та програмна функція, аналіз яких має стати предметом додаткових наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Александер Дж. С. После неофункционализма: Деятельность, культура и гражданское общество / Дж. С. Александер // Социология на пороге XXI века. –

- М. : Интеллект, 1998. – С. 231–249.
2. Афасижев Т. И. Правовое образование и правовая культура: вопросы взаимодействия / Т. И. Афасижев, Я. В. Зубова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 68–71.
 3. Бахрах Д. Н. Организационные структуры государственного управления / Д. Н. Бахрах // Правоведение. – 1981. – № 6. – С. 27–36.
 4. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России (Проблемы методологии, теории, практики) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. А. Боброва. – Самара, 2003. – 330 с.
 5. Горбатенко В. П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів : дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 Політичні інститути та процеси / В. П. Горбатенко. – К., 1999. – 350 с.
 6. Жимиров В. Н. Юридический функционализм. Теоретико-методологический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. Н. Жимиров. – СПб., 2005. – 334 с.
 7. Калицов И. А. Социальный статус государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. социол. наук : спец. : 22.00.04 Социальная структура, социальные институты и процессы / И. А. Калицов. – М., 2004. – 164 с.
 8. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики / И. А. Кравец. – М. ; Новосибирск : ЮКЭА, 2002. – 360 с.
 9. Конституційне право України : [підручник для студ. вищих навч. закладів] / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.
 10. Луман Н. Социальные системы : очерк общей теории / Н. Луман ; под ред. Н. А. Головина. – СПб. : Наука, 2007. – 641 с.
 11. Сони́на Л. В. Конституционализм в Российской Федерации как политико-правовой режим : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л. В. Сони́на. – Екатеринбург, 2001 – 178 с.
 12. Хаас Э. Б. За пределами нации-государства: Функционализм и международная организация / Э. Б. Хаас // Теория международных отношений : [хрестоматия]; / науч. ред. П. А. Цыганкова. – М. : Гардарики, 2002. – С. 321–333.
- Стаття надійшла до редакції 03.10.2011 р.

I. Kovalev

THE PHENOMENON OF CONSTITUTIONAL FUNKCIONALIZMU IN CONTEXT OF PROBLEM OF MODERN CONSTITUTIONALISM

The analysis of the constitutional functions in a context of the functionalism phenomenon is given in the article. The elements of constitutional functionalism's system in a modern constitutionalism are researched at, their universal character and importance are proved at. The understanding of the constitutional functionalism as the modern Constitutional Law category is communed, the decentralization as the constitutional function is lighted at.

УДК 342.7

О. О. Туру

ФЕНОМЕН ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАДИГМИ ДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ

У статті розглядається феномен обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні в контексті визначення парадигми дії органів держави.

Ключові слова: обмеження конституційних прав, парадигма дії органів держави

Постановка проблеми. Велике значення та роль конституційних прав і свобод людини та громадянина у функціонуванні не тільки окремої особистості в якості чи громадянина, чи особистості в іншому правовому стані на теренах конкретної держави, але й самої демократичної правової держави, не визиває заперечень. Саме завдяки цим правам та наявності ефективного механізму їх реалізації, що включає визнання, легалізацію, легітимацію, гарантування, охорону, захист зазначених прав з боку держави, можна говорити про таку державу як демократичну та правову.

Однак існує проблема обмеження вказаних прав, яка напряму або пов'язана з екстраординарними умовами функціонування державності, або з екстраординарними умовами, в яких опинилась сама людина. Складність даної проблеми визначається протиставленням пріоритетів: з одного боку, люди створюють державу для себе, захисту своїх прав і свобод; з іншого – «держави виникає як відповідь на нездатність людського суспільства жити без неї, без її сили і обмежень, держава стає як би вищим проявом суспільної організованості і порядку, єдиним гарантом безпеки, стабільності і розвитку» [1]. Дане протиріччя вирішується шляхом розробки і закріплення в Конституції держави засад (умов) обмежень прав і свобод, а в законодавстві – конкретних засобів обмежень окремих прав і свобод, витікаючих з конституційних розпоряджень.

Необхідно зазначити, що концептуальна побудова, практична розробка, нормативна регламентація та регулювання, законодавче встановлення і тлумачення телеологічних домінант, принципів, способів обмежень прав і свобод людини відноситься до найбільш проблемних і спірних аспектів юридичної системи. Тому одним з найважливіших завдань, що стоять сьогодні перед українським законодавцем є встановлення належної рівноваги між правами людини і інтересами демократичного суспільства відповідно до основоположної конституційної ідеї про забезпечення максимально можливої міри свободи особи. Як вірно зазначає О.Ф. Квітко, встановлюючи принципи, цілі і юридичну форму обмежень, тобто засади (загальні умови) обмежень прав і свобод, Конституція тим самим захищає людину і її права від довільних дій з боку держави, оскільки обмежує державну владу в можливості робити замах на права і свободи особи, на сферу її свободи [2]. Для того, щоб законодавча влада не виходила за межі повноважень, наданих їй Основним Законом, конституційні положення, що санкціонують обмеження прав особи, повинні бути сформульовані і конкретизовані в чинному законодавстві з граничною чіткістю і ясністю і в законах повинно бути обов'язково вказано в яких цілях, за яких обставин, в якому ступені, в якій формі і яким органом влади допускається обмеження прав і свобод людини. Проте, слід зробити на цьому відповідний наголос, подібної ясності в законодавстві немає; немає також єдиного розуміння і тлумачення конституційних основ обмеження прав і свобод.

Ступінь наукової розробки теми. Не дивлячись на те, що в літературі розглядалися окремі аспекти конституційного регулювання обмежень прав і свобод, зокрема у зв'язку з теоретичним аналізом обмежень прав і свобод особи, а також при дослідженні конкретних конституційних прав і свобод, комплексного і всестороннього аналізу цього питання, при всій його значущості, не проводилося. Ця найважливіша проблема довгий час залишалася в «тіні», недостатньо освітлювалася в науковій літературі, що визнається і самими фахівцями в області дослідження обмежень прав і свобод [3].

Разом з тим, слід зазначити, що різносторонні аспекти, актуальні проблеми прав людини і їх обмежень знайшли своє віддзеркалення в роботах наступних вітчизняних учених в області конституційного права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, М.С. Бондаря, О.О. Белкіна, Л.Д. Воєводіна, В.Т. Кабишева, Л.М. Карапетяна, Ю.В. Кудрявцева, О.О. Кутафіна, О.О. Лукашевої, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, В.І. Радченко,

В. О. Ржевського, Ф.М. Рудінського, О.Г. Румянцева, Б.М. Страшуна, Ю. О. Тіхомирова, Б.М. Топорніна, В.О. Туманова, І.Є. Фарбера, Т.Я. Хабрієвої, В. А. Четверніна, В.Є. Чиркіна, Б.С. Ебзеєва, Ю.О. Юдіна і ін. Роботи окремих фахівців в області теорії держави і права і філософії права, присвячені правам людини, їх суті, змісту, в тому або іншому ступені стосувалися проблеми обмежень прав і свобод. Це праці таких учених як: С.С. Алексеев, М.І. Байтін, В.І. Гойман, В. М. Ведяхин, М.В. Вітрук, Д.А. Керімов, В.О. Кикоть, А.І. Козулін, С.А. Комарів, М.Н. Малєїна, О.В. Малько, Л.С. Мамут, М.І. Матузов, О.В. Міцкевич, А.С. Мордвин, В.С. Нерсесянц, В.О. Патюлін, О.С. Піголкін, С. В. Поленіна, І.Н. Сенякин, В. Н. Синюков, Ю.В. Тіхонравов, К.Б. Толкачев, Л.Д. Чулюкин, Л.С. Явіч.

Виклад основного матеріалу. Під конституційними правами і свободами людини і громадянина в Україні розуміють основні права і свободи людини і громадянина, встановлені та гарантовані Конституцією України. Зазначені права і свободи виражають об'єктивні можливості члена суспільства володіти, користуватися і розпоряджатися певними соціальними благами, а також набувати й захищати їх. Відповідно до загально визнаних норм міжнародного права, права і свободи людини є невід'ємними та повинні поважатися будь-якою державою, незалежно від наявності чи відсутності в особі статусу громадянина цієї держави. Ця ідея є втіленою в ст. 26 Конституції України, відповідно до якої іноземці та особи без громадянства мають такі самі права, свободи та обов'язки, як і українські громадяни, за винятками, встановленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України [4].

Таким чином, вже в зазначеній статті постає проблематика обмеження прав і свобод людини. Слід зазначити, що український законодавець регламентує обмеження прав і свобод людини і громадянина в Конституції України, використовуючи одночасно декілька способів: позитивну та негативну регламентацію. Так, у ст. 64 Конституції України зазначається, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватись окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Таким чином, інститут обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, не тільки має свою конституційно-правову регламентацію, але й тут має місце відповідна верифікація його застосування, що залежить від ординарних чи екстраординарних умов функціонування державності.

У зазначеному аспекті важливого значення набуває етимологічна характеристика обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. По-перше, у телеологічному аспекті, обмеження означає відповідне звуження сфери дії відповідних прав або заборону їх використання; по-друге, у семантичному розумінні, обмеження – це правило, що обмежує будь-які дії та права; по-третє, у функціональному аспекті, це встановлення прямих або непрямих переваг громадян залежно від будь-яких підстав, зокрема, від їх расової і національної приналежності [5]; по-четверте, у правовому сенсі, це встановлення зазначених обмежень з урахуванням правообмежувальних підстав, тобто на засадах, що прямо передбачені Конституцією або законом.

Слід зазначити, що проблематика обмеження прав і свобод людини і громадянина займає особливе і основне місце в ліберальній концепції прав людини. Таким чином, у онтологічному аспекті обмеження прав і свобод людини і громадянина, тобто фактичне встановлення меж свободи особи в суспільстві і державі, є одним з найважливіших типологічних і алгоритмічних аспектів взаємин, що виникають в системі координат «людина – держава». Вказане обмеження, що знаходить свій вираз

в нормативній оцінці, фактично ілюструє смислове навантаження і телеологічне призначення існування природного права, як і будь-якого іншого права, спрямованого на стереотипність, типізацію людської поведінки. Воно виражається, з одного боку, в наданні особі відповідної сфери зовнішньої свободи, а з іншої – в обмеженні цієї свободи в співвідношенні «право – обмеження права».

В історичній ретроспективі формування норми про обмеження прав і свобод людини і громадянина безпосередньо пов'язано з історичними умовами формування людського співтовариства і державною організацією соціуму. Так, систематичний аналіз витоків походження інституту обмежень прав і свобод, сприяє виявленню певних закономірностей в його прояві. Так, ще «при первіснообщинному устрої склалася своєрідна система соціального регулювання, що була орієнтована, перш за все, на обмеження» (Ю. Бромлей) [6]; в період формування права «в суспільстві виникла потреба в тому, щоб обмеження, що були сформовані звичаєм і традицією, фіксувати як законні обмеження» (К. Маркс) [7]; у Росії цар Олександр I, наприклад, затвердив своїм указом перелік «дворянських» блюд, які не можна було подавати в трактирах і на заїжджих дворах людям в кожухах, свитках і іншому одязі простолюдинів [8].

Фактично парадигма обмеження прав вперше знайшла своє нормативне закріплення в ст. 6 Французької декларації прав і свобод людини і громадянина, де закріплено, що: «Свобода є властива людині можливість робити все, що не заповдіює збитку правам інших». «Свобода людини виражає, перш за все, зовнішнє обмеження дій людини нормами позитивного права, що існують в даному суспільстві... Вона є продукт регламентації...» [9]. Звідси, свобода має свої межі, кордони, а, звідсіля, об'єктивується і актуалізується необхідність розмежування сфери свободи індивіда з правовим статусом інших володарів прав і свобод і сферою прав і інтересів держави і суспільства. Таким чином, виникаючий системний комплекс дихотомій «права і свободи одного – права і свободи інших» і «права і свободи одного – права і інтереси держави і соціуму», вимагає своєї нормативної регламентації.

Проте офіційне закріплення на пострадянському просторі норма про загальні умови обмеження прав і свобод отримала тільки на початку 90-х рр. минулого століття в Декларації прав і свобод людини, що була прийнятою З'їздом Народних Депутатів Союзу РСР 5.09.1991 р. Частина 2 ст. 2 Декларації свідчить: «Права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені законом тільки в тій мірі, в якій це необхідно в цілях захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, законних прав і інтересів інших людей в демократичному суспільстві» [10].

Практично, вказане положення з'явилося інтерпретацією п. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини 1948 р., яка встановлює, що «при здійсненні своїх прав і свобод, кожна людина повинна піддаватися тільки таким обмеженням, які встановлені законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [11].

Нормативний концепт «обмеження прав і свобод людини і громадянина» в Україні знайшов своє закріплення в розд. II «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина» Конституції України 1996 р. Парадигмою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина тут виступає визначення меж свободи людини і меж втручання держави в цю свободу. Звідси можна зробити вивід, що обмеження прав і свобод небезцільно. Воно носить строго телеологічний характер і може застосовуватися ради забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки держави, для підтримки правопорядку, створення сприятливих умов економічної діяльності, а в широкому сенсі – в ім'я забезпечення конкретної особи гарантованою свободою (її визнання, легалізації, легітимації, охорони, захисту, гарантій тощо).

Разом з тим, обмеження прав і свобод людини і громадянина і це особливо

важливо, є правовим обмеженням, тобто таким обмеженням, яке закріплюється за допомогою права. Звідси, як *висновок*, можна сформулювати критеріальні параметри (характеристики) правових обмежень прав і свобод людини і громадянина, які:

а) у онтологічному аспекті безпосередньо пов'язані і конститууються за несприятливих умов для здійснення власних інтересів суб'єктів (загроза або позбавлення певних цінностей), направлені на їх заборону і одночасно – на задоволення суспільних інтересів в охороні і захисті;

б) по своїй правовій природі і правовим наслідкам носять негативний характер, тобто при їх реалізації передбачено використання переважно примусових, силових засобів;

в) у аксіологічному і прагматичному аспектах означають зменшення обсягу можливостей, свободи, а значить, і прав людини, що здійснюється за допомогою своєрідних «нормативних хитрувань» – шляхом встановлення обов'язків, заборон, засобів захисту, покарань тощо, що зводять різноманітність в поведінці суб'єкта до певного «граничного» і одночасно стереотипного, зразкового, такого, що типізується, еталонного стану;

г) по своїй телеологічній домінанті мають, перш за все, спрямованість на охорону суспільних відносин, індивідуальної і колективної свободи.

Список використаної літератури

1. Тихонравов Ю.В. Основы философии права / Ю. В. Тихонравов. – М. : Вестник, 1997. – С. 331–332.
2. Квитко А.Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право / А. Ф. Квитко. – М., 2007. – С. 3.
3. Малько А.В. Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации / А. В. Малько // Государство и право. – 1993. – №3. – С. 97.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Великий тлумачний словник сучасної Української мови / уклад. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2001. – С. 643.
6. Бромлей Ю.В. Этносоциальные процессы: теория, история, современность / Ю. В. Бромлей. – М. : Наука, 1987. – С. 23.
7. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1980. – Т. 24. – С. 345.
8. Бромлей Ю.В. Этносоциальные процессы: теория, история, современность / Ю. В. Бромлей. – М. : Наука, 1987. – С. 48.
9. Французька декларація прав і свобод людини і громадянина 1789 р. – К., 2004. – С. 4.
10. Декларация прав и свобод человека : принята Съездом народных депутатов СССР 5.09.1991 г. – М., 1991. – 16 с.
11. Загальна декларація прав людини 1948 р. – ООН, 2005. – 22 с.
Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

O. Tourou

PHENOMENON LIMIT CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE: THE PROBLEM OF PARADIGM OF STATE AUTHORITIES

In the article the phenomenon of limitation of constitutional rights and freedoms of human and citizen is examined in Ukraine in the context of decision of paradigm of action of organs of the state.

УДК 342.5

С. С. Українець

ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА РОЗУМІННЯ

У статті розглядаються теоретичні та нормативно-правові підходи до визначення та розуміння функцій Верховної Ради – Парламенту України.

Ключові слова: парламент, Верховна Рада України, система органів державної влади.

Постановка проблеми. У системі органів державної влади Української держави Верховній Раді України – Парламенту України належить пріоритетне місце. Згідно розд. IV Конституції України [1] Верховна Рада України виконує функції законодавчої влади (ст. 75 Конституції); бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади (ст. ст. 83, п. 26, 27 ст. 85); представляє народ і є виразником його волі [2]. Парламент України тісно співробітничает з іншими органами державної влади і суб'єктами політичної системи – політичними партіями, громадськими об'єднаннями громадян, іншими структурами громадянського суспільства, складаючи системний багаторівневий та багатооб'єктний симбіоз державних і суспільних структур. Таким чином, він, по-перше, виступає в якості своєрідного центру державно-політичної системи; по-друге, легалізує зазначених суб'єктів як суб'єктів державно-політичних, конституційно-правових відносин, «втягуючи» їх до кола суб'єктів конституційного права; по-третє, враховуючи участь вказаних суб'єктів в діяльності парламенту (політичні партії), Парламент будує єдиний механізм розробки, ухвалення, прийняття і реалізації рішень, спрямованих на державне управління складними процесами і явищами, що відбуваються в системі державно-правової дійсності; по-четверте, Парламент, фактично, формує свої повноваження, що обумовлені суттєвими потребами державного управління: а) шляхом творчої інтерпретації повноважень, що закріплені за ним у Конституції України; б) шляхом прийняття до свого розгляду будь-якого питання, що становить державний інтерес та має державне значення.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питанням вивчення основоположних засад функціонування вищого представницького органу України були присвячені наукові праці таких вчених, як С.А. Авак'ян, О. С. Автономов, М. Амеллер, О.М. Бандурка, Г.В. Барабашев, Ч. Вайз, С.Б. Гавриш, А.З. Георгіца, В.Д. Горобець, В.Н. Денисов, Ю.Д. Древаль, В.С. Журавський, А.І. Златопольський, А.Д. Керимов, П. Кислий, О.Л. Копиленко, І.В. Котелевська, Л.Т. Кривенко, С.В. Масленнікова, В. А. Максимов, А.Х. Махненко, В.В. Медведчук, О.М. Мироненко, О.Г. Мурашин, Г.В. Нечепуренко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М. Прело, Х. В. Приходько, М.І. Ставнійчук, В.Я. Тацій, М.О. Теплюк, Ю.М. Тодика, О. Ф. Фрицький, К. Хессе, В.М. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.М. Шемшученко, Н. Г. Шукліна та ін. Однак, не глядячи на кількість наукових праць, слід зазначити, що до цих пір в доктрині конституційного права України не створено чітку концепцію функцій Парламенту держави.

Тому, *метою статті*, є дослідження теоретичних та нормативно-правових підходів до розуміння функцій Верховної Ради України.

Викладення основного матеріалу. Результатом функціонування Парламенту України є виникнення складної системи комунікативної взаємодії суб'єктів публічної влади зі структурами громадянського суспільства, що дає змогу зробити декілька висновків не тільки стосовно ролі Парламенту України в стабільному та позитивному

становленні, розвитку та функціонуванні демократичної правової державності, але й його функції, їх діяльнісного наповнення та телеологічного спрямування.

Насамперед, слід відмітити взаємозв'язок Парламенту та громадянського суспільства, до якого входять переважно громадяни держави, в конституюючому аспекті – громадяни держави шляхом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71 Конституції України) формують Верховну Раду України, надаючи таким чином їй статусу вищого представницького органу держави та детермінуючи її однойменну функцію. Крім того, слід зробити акцент на суттєвій інституціональній ролі Парламенту України у створенні системи органів держави, яку він здійснює, виконуючи фактично до останніх, установчу функцію. Саме зазначені органи, здійснюючи публічну владу (публічну державну владу і публічну самоврядну (муніципальну) владу [3] – див. ст. 5 Конституції України – *Авт.*) від імені народу України, здійснюють функції державного управління у найважливіших сферах соціального життя, що безпосередньо впливає на правовий та майновий стан громадян держави та на формування правопорядку. Фактично можна дійти висновку, що Парламент держави стоїть на вершині структурно-організаційної піраміди органів та інших інституцій держави, що здійснюють державне управління у широкому розумінні, та формують у такому ж розумінні управлінську функцію Верховної Ради України, що не знайшла своєї легалізації у Конституції України.

Таке творче тлумачення функцій Парламенту України об'єктивує та актуалізує дослідження доктринальних підходів до розуміння зазначеної проблематики.

Поняття функцій держави і функцій державних органів увійшли до лексики вітчизняної державознавчої науки ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму. Широко використовувались вони і в радянській теорії держави та права, ставши у 70-ті роки XX ст. предметом широкої наукової дискусії.

На сьогодні в юридичній науці переважає точка зору, згідно з якою функціями органів державної влади є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі [4]. На думку академіка права О.Ф. Скакун, функції держави – це основні напрямки діяльності держави, що обумовленні її цілями і задачами та конкретизують її сутність [5].

Таким чином у теоретичних конструктах можна виявити наголос на:

- А) діяльнісну характеристику держави;
- Б) телеологічне навантаження такої діяльності;
- В) навантаження такої діяльності відповідними задачами – тобто необхідними перспективними діями, що потребують свого виконання;
- Г) онтологічний та іманентний зв'язок функціональної характеристики держави з її сутністю;
- Г') на оптимальність такого конструкту функцій держави;
- Д) на ефективність такого конструкту функцій держави.

Оскільки діяльнісна характеристика держави базується на її функціональній складовій, не перебільшуючи методологічного значення функціонального методу, автор погоджується з висловлюваними в літературі застереженнями про те, що функціональний метод повинен використовуватися у системному зв'язку з іншими методами. Наприклад, дослідник функціонального підходу Ю. Г. Марков рефлексує увагу на цінності функціонального методу при дослідженні складних систем або структур в поєднанні з методом структурного аналізу. Дійсно, діяльність Парламенту України у функціональному розрізі є складною системою, яка повинна реалізовувати велике коло цілей та задач, а тому ця система повинна працювати оптимально та ефективно.

Звідсіля, особливе методологічне значення мають висновки зазначеного автора про те, що «функціональний підхід є не лише і не стільки способом обійти внутрішню

складність об'єкту дослідження (оскільки спрямований переважно на висвітлення зовнішніх властивостей об'єкта та його взаємодії із зовнішнім середовищем – Авт.), скільки засобом для виявлення істотних сторін цього об'єкта, його особливої природи, витоки якої належить шукати у сфері стосунків «об'єкт – середовище». Вивчення ролі функціонального підходу в системі сучасного наукового пізнання показало, що роль ця фундаментальна. Функціональний підхід лежить в основі методу моделювання явищ, що протікають у великих і складних системах ...» [6].

Телеологічне навантаження функцій Парламенту є об'єктивним, бо цей вищий представницький орган державної влади має своє мегацільове призначення та створений спеціально для реалізації принципу «res publicum».

Детермінованість функцій Парламенту відповідними задачами державного будівництва також є обґрунтованим, бо саме процес їх реалізації робить функціональний напрямок діяльності Парламенту осмисленим, системним та перспективним.

Онтологічний та іманентний зв'язок функціональної характеристики держави з її сутністю виступає в якості вельми продуктивної системи координат, до якої входять « держава – народ – парламент – функції парламенту – сутність держави». Тобто, через вирішення складових частин зазначеної системи координат, можна здійснити тестування сутності держави, тобто внутрішній смисл її діяльності, який виражає єдність (спільність, солідарність) загальносоціальних та вузькокласових (соціально-групових) потреб та інтересів громадян [7]. Таким чином, можна виявити «якість» держави, здатність її, та її інституцій, до вирішення складного комплексу задач та досягнення багаторівневого системного комплексу цілей. А це, в свою чергу, зумовлює оптимальність та ефективність функціональної характеристики Верховної ради України.

Є загальновідомим, що кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави.

Функції держави (а відповідно – і державних органів) поділяються за сферами діяльності («об'єктні» чи «предметні» функції) та за формами діяльності («технологічні», «владні» або «організаційні»).

Слід зазначити, що Парламент виконує свої функції завжди тільки в правовому полі, що ним самим створюється, тобто функції держави носять легальний та легітимний характер. Якщо Парламентом легалізується якась нова його функція, вона, одночасно, легітимується всією системою органів держави, яку фактично очолює Парламент, завдяки своїй первинній установчій функції.

Визначаючи поняття функцій Верховної Ради України, Х. В. Приходько використовує складний комплекс зв'язків, у яких перебуває Парламент, та які виникають, як наслідок його діяльності в контексті реалізації його функцій. Зазначений автор вважає, що поняття функцій Верховної Ради України слід розглядати як основні напрями та види її діяльності, що відображають сутність, зміст і призначення Верховної Ради України в державі й суспільстві як органу законодавчої державної влади, пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України та іншими конституційно-правовими актами, відповідно до її місця та ролі в механізмі Української держави для досягнення її завдань та мети [8].

Систематичний аналіз цієї доктринальної позиції дає змогу виявити досить широкий перелік управлінсько-правових феноменів, що автор залучує до характеристики функцій Парламенту України:

А) сутність, зміст і призначення Верховної Ради України в державі й суспільстві як органу законодавчої державної влади;

Б) аспекти, що пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України та іншими конституційно-правовими актами;

В) її місце та роль в механізмі Української держави;

Г) досягнення завдань та мети держави.

Реалізація вказаних феноменів напряму пов'язана з повноваженнями Верховної Ради України у зазначених процесах. Теоретичний аналіз концепту «повноваження» дає змогу виявити концептуально-організаційну, функціонально-організаційну та функціонально-нормативну складові у процесі реалізації функцій Парламенту України. Причому зазначені складові зазначеного концепту можна тлумачити в їх широкому та вузькому розумінні, так як й розуміння самого концепту «повноваження».

Так, концепт «повноваження» у широкому розумінні відноситься до функціональної складової державного управління [9] і з позицій етимології несе в собі політеологічне змістовне навантаження. Якщо навіть винести за дужки його загальний семантичний зміст (де він позначає право, надане кому-небудь для здійснення чогось [10]) і зосередитися цілком на суспільно-політичному і правовому аспектах, то і в цьому випадку з ним ідентифікується цілий ряд явищ. Це, перш за все, виникнення, формування, виділення, виокремлення, структуризація та кінець-кінцем конституювання компетенції органів держави, у організаційних формах та нормативних приписах якої закріплюються відповідні повноваження. Крім того, в контексті цього явища спостерігається інституціоналізація структури зазначених органів, об'єктивно виникає відмінність в повноваженнях і предметах відання вказаних органів. З появою відповідних повноважень починається процес легалізації та легітимізації правового статусу органів держави, причому як в матеріально-статутарному, так й процесуально-динамічному і процедурному аспектах. З появою повноважень виникає та легалізується відповідна управлінська парадигма, що містить в собі низку управлінських дій статутарного та функціонального наповнення – вважається сформованим відповідний порядок реалізації зазначеними органами держави компетенційних прав і обов'язків, а також виконання ними своїх функцій, несення відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання тощо. Все це супроводжується виданням відповідних нормативно-правових актів нормотворчого та правозастосовного характеру.

Зазначені процеси вельми добре відображають досить складні та неоднозначні процеси політико-правової трансформації, що відбуваються в нашій державі. З одного боку, в умовах проведення конституційної і політичної реформ можна спостерігати тенденції підвищення соціальної ролі парламенту України, наділення його більшим колом повноважень в установчій та контрольній сферах. З іншого боку, можна спостерігати ознаки парламентської кризи, яка має свій прояв в існуванні політичних конфліктів у Верховній Раді України.

Якщо більш глибоко та системно ідентифікувати концепт «повноваження» та співвіднести його з системою координат «народ України – Верховна Рада України – функції Парламенту України», то можливо виявити цілий ряд явищ, серед яких, перш за все, виділяються сам феномен Парламенту держави, як уособлення законодавчої гілки публічної державної влади та феномен парламентської діяльності, як вид соціального загального управління, який здійснюється в межах функцій Парламенту. При цьому можна виявити:

а) процеси конституювання парламентаризму в умовах демократичної правової державності;

б) інституціоналізацію самого Парламенту, системи органів держави та становлення кола суб'єктів її права (див. ст. 92 Конституції України);

в) принципи взаємовідносин Парламенту з іншими органами центральної влади та органами місцевого самоврядування;

г) інституціоналізацію системи парламентської діяльності з виділенням відповідних рівнів, що створюють системи-підсистеми в управлінському і компетенційному аспектах;

г') виникнення і динаміку прав і обов'язків, повноважень, предметів відання, тобто компетенції Парламенту України а також інших органів влади та органів місцевого самоврядування;

д) закріплення правового статусу самого Парламенту, системи органів державної влади та суб'єктів системі місцевого самоврядування;

ж) виокремлення предметів відання у межах публічної влади та її рівнів – публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади;

з) виникнення, виявлення та правове закріплення відмінностей в конституційних повноваженнях Парламенту України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів;

е) виявлення можливих особливостей у предметах відання Парламенту України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів; нарешті, є) наявність окремої спеціальної або виключної компетенції у Парламенту України в умовах екстраординарного функціонування державності.

Уявляється, що концепт «повноваження» не тільки має об'єктивну потребу в існуванні, але й, враховуючи його велике функціональне навантаження, щодо фактичного забезпечення та супроводження реалізації функцій Парламенту, настійно вимагає свого основного етимологічного уточнення шляхом обов'язкового підкреслення органічного зв'язку у системі «функція – повноваження». У цьому аспекті слід вказати, що в правовій і управлінській науках існує декілька підходів до тлумачення цього терміну.

Так, фахівець у сфері управління Н.М. Мусінова, використовуючи симбіотичний підхід, вважає, що повноваження – це права, якими наділений кожен рівень влади і управління для виконання покладених на нього функцій. Але одночасно, це і обов'язок виконувати дані функції. Таким чином, повноваження – це права, суміщені з обов'язками [11], але в контексті виконання відповідних функцій, що виступають онтологічною та аксіологічною основою відповідних повноважень.

Академік права О.Ф. Скакун, робить наголос на системному підході. Під повноваженнями (лат. *auctoritas*; англ. *authorities*; нім. *Befugnis, Vollmacht*) вона розуміє систему прав і обов'язків, які закріплені законодавством за державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськими організаціями для здійснення покладених на них завдань і функцій [12].

Академік Ю.С. Шемшученко використовуючи телеологічний підхід, основним телеологічним завданням повноважень вважає – здійснення покладених на орган функцій. Крім того, він акцентує особливу увагу на тому, що обсяг повноважень конкретного органу і його посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Він також звертає увагу на те, що поняття «повноваження» є тісно пов'язаним з терміном «компетенція органу» [13].

Конституціоналіст П.П. Шляхтун, визначаючи поняття повноважень, тлумачить їх, як встановлені правовими нормами права та обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, однак робить фактично наголос на їх інтеграційному потенціалі, який полягає в тому, що в сукупності з функціями і відповідальністю, повноваження складають правовий статус органу [14].

Фахівець з теорії права О.В. Малько, визначаючи повноваження, але вже в управлінському контексті, визначає повноваження органу та посадової особи місцевого самоврядування. Він включає до них права та (або) обов'язки застосувати необхідні до відповідної ситуації форми та методи управління для вирішення предметів відання муніципального утворення. Повноваження можуть бути власними (закріплені за

органом та посадовою особою в законодавстві), а також окремими державними, що передаються органам та посадовим особам місцевого самоврядування законодавством [15]. Слід зазначити, що дане доктринальне тлумачення має парадигмальну ознаку, до відповідності якої будується компетенційно-стратегічна, компетенційно-тактична, а фактично, функціональна парадигма повноважень Верховної Ради України.

Таким чином, резюмуючи, можна стверджувати, що: а) в основі доктринального визначення дефінітиву повноважень лежать, в основному, єдині парадигмальні підходи, що мають все ж таки свої відмінності, які є обумовленими суб'єктивними позиціями представників правової доктрини і їх авторськими імперативами, що виникають залежно від предмету і мети дослідження; б) доктринальний дефінітив повноважень органу держави та органу місцевого самоврядування в номенологічному та структурному відношенні є однаковим; в) більшість представників доктрини у своїх позиціях наголошують на взаємозв'язку повноважень органу та його функцій.

Особливий інтерес у визначенні дефінітиву функцій саме Верховної Ради України представляє ціла низка аспектів, які в своїй впорядкованій сукупності відтворюють єдиний і істотний політико-правовий феномен:

а) *гносеологічний* – функції знаходять свій прояв у повноваженнях Парламенту України та характеризують функціональну основу державного та інших видів соціального управління;

б) *онтологічний* – функції виявляються зовні у вигляді основних напрямків діяльності органу держави – Верховної ради – Парламенту України;

в) *праксеологічний* – практична діяльність, що виражається за допомогою функцій Парламенту України є виразом реалізації публічної влади, що сформована народом України та здійснюється від його імені та в його інтересах;

г) *прагматичний* – функції Парламенту України є відповідною субстанцією по відношенню до суспільства, таким чином, вони спрямовані на оптимальну реалізацію діяльнісної складової суб'єкта соціального життя та державно-правової дійсності;

г') *структурний* – функції складаються з відповідних напрямів (підфункції), напрямків (субфункції) та інших телеологічних регулятивів, що обумовлюють діяльнісну активність органу держави;

д) *системний* – функції Парламенту України є системою та системною єдністю цілей, задач та сутності держави;

е) *опорний* – функції безпосередньо пов'язані з діяльнісною складовою Парламенту, системою його структурних органів та суб'єктів, вони лежать в основі поняття та розуміння їх компетенції і полягають в прямому і безпосередньому взаємозв'язку з їх повноваженнями та компетенцією;

є) *легальний* – функції Парламенту України є закріпленими в законодавстві;

ж) *легітимний* – повноваження Парламенту України визнаються як такі всіма іншими суб'єктами права;

з) *суб'єктний* – функціями Парламенту України володіє тільки сам Парламент, а не його структурні органи та їх посадові особи;

и) *об'єктно-телеологічний* (цільовий) – Парламент України наділяється функціями для здійснення покладених на нього народом України і Конституцією держави цілей і завдань;

і) *комунікативний* – функції Парламенту України безпосередньо впливають на побудову та функціонування широкої системи комунікаційних зв'язків між суб'єктами конституційного права, в межах яких відбувається державне, муніципальне та інше соціальне управління;

ї) *моделюючий* – за допомогою функцій Парламенту України можливо створити відповідну кібернетико-управлінську модель, яка відтворить відповідний сегмент багаторівневого багатосуб'єктного і багатооб'єктного соціального управління та

функціонування державноорганізованого суспільства;

й) *евристично-прогностичний* – функції Парламенту України володіють суттєвими прогностичними властивостями, вони дають можливість передбачати настання відповідних наслідків управлінського та правового характеру як в ординарних, так й в екстраординарних умовах функціонування державності;

к) *продуктивно-видовий* – враховуючи особливу важливість, всеїдність та універсальний характер функцій Парламенту України, вони можуть класифікуватися по різних ознаках: а) загальні та конкретні (специфічні); б) за новими критеріями: засобами діяльності Верховної Ради України (конституційна, бюджетно-фінансова, інформаційна, територіальна, програмна та ін.); терміном реалізації функцій Верховної Ради України (постійні та тимчасові); механізмом реалізації функцій Верховної Ради України (складні (комплексні) та прості); тощо [16].

Висновки. Резюмуючи, слід дійти висновків, що розуміння теоретичних аспектів у визначенні функцій Парламенту України, є неможливим без врахування функціональної, діяльнісної складової в його існуванні. Наведене є підставою вважати, що функціональний метод є засобом висвітлення особливостей функціонування соціальних систем, в тому числі й такої з них, як Парламент. Відповідно до ст. 75 Конституції України парламент має особливе соціальне призначення – він виступає єдиним законодавчим органом державної влади, тобто є суб'єктом конституційних відносин реалізації законодавчої влади. У цьому зв'язку, принципово важливого значення набуває правова модель функцій законодавчого органу і відносин реалізації визначеної компетенції парламенту.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – С. 219.
3. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. літер., 2003.
4. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О. Н. Ярмиш В. О. Серьогін. – Режим доступу: <http://books.br.com.ua/themes/7/52>
5. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф.Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О.Ф.Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – С. 442.
6. Марков Ю.Г. Функциональный подход в современном научном познании [Електронний ресурс] / Ю. Г. Марков. – Новосибирск : Наука, 1982. – 255 с. // PSYLIB : Психологическая библиотека «Самопознание и саморазвитие». – Режим доступу : <http://www.psylib.ukrweb.net/books/index.htm>
7. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф.Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О.Ф.Скакун. – Х.: Эспада, 2007. – С. 397.
8. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – Парламенту України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / Х. В. Приходько. – К., 2004. – С. 7.
9. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: Ученик / Н. И. Глазунова. – М. : Проспект, 2007. – С. 116–149.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – С. 814.

11. Див.: Система муниципального управления : учебник для вузов. – 3-е изд. / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Питер, 2007. – С. 39.
 12. Юридический научно-практический словарь-справочник. Основные термины и понятие / О.Ф.Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О.Ф.Скакун. – Харьков: Эспада, 2007. – С. 245.
 13. Шемшученко Ю.С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 590.
 14. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – С. 346.
 15. Малько А.В. Полномочия / А. В. Малько // Краткий юридический словарь / А. В. Малько [и др.]; отв. ред. А. В. Малько. – М. : ТК Велби : Проспект, 2007. – С. 274.
 16. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – Парламенту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / Х. В. Приходько. – К., 2004. – С. 7.
- Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

S. Ukrainec

FUNCTIONS OF THE PARLIAMENT OF UKRAINE: THEORETICAL AND REGULATORY AND LEGAL APPROACHES TO DEFINING AND UNDERSTANDING

In the article the theoretical and normatively-legal going is examined near a decision and understanding of functions of Verkhovna Rada – Parliament of Ukraine.

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

УДК 342.1

М. М. Баймуратов

**СФЕРА КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ФОРМИ ЇЇ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

У статті розглядаються питання щодо визначення сфери компетенції місцевого самоврядування та форм її реалізації за законодавством України.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, сфера дії органів місцевого самоврядування, форма самоорганізації.*

Постановка проблеми. Українське суспільство нині перебуває у стані реформування цілісної сукупності економічних, політичних, культурних, правових відносин. Однією з проблем, з якими стикаються всі посттоталітарні суспільства, є відродження демократичних традицій, перерваних десятиліттями правління прокомуністичних режимів. При цьому особливого значення набуває відтворення демократії на місцевому рівні, як основи широкої участі громадян у громадських справах, школи та бази для демократії в масштабах держави [1].

Стаття 5 Конституції України, встановлюючи конституційний статус України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, визначає, що

носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [2]. Ця стаття передбачає також і механізм здійснення влади народом, а саме: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, сучасне конституційне оформлення народовладдя свідчить про корінні зміни в пріоритетах реалізації народовладдя на користь саме безпосереднього здійснення народом приналежної йому державної влади, що в результаті має сприяти дійсному і реальному широкому залученню громадян до управління державними та місцевими справами й створювати умови для зменшення відчуженості громадян від влади, яке, на нашу думку, фактично існує за умов будь-якого суспільства, навіть і найбільш демократичного.

Світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують в тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток місцевого самоврядування (далі – МСВ). Адже саме за його допомогою можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте МСВ, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3].

Як вірно зазначає М. Баймуратов, місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є могутнім стимулом у процесі вироблення у жителів внутрішньої мотивації не тільки на рішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє рішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, містить у собі як мотивацію, спрямовану на рішення самих проблем, так і мотивацію, що визначає відповідальність за їхнє успішне рішення. У сукупності цих мотивацій бачиться основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті як на місцевому, так і на регіональному рівнях [4].

Ступінь наукової розробки теми. У контексті зазначеного вище зростає теоретичне та практичне значення загальної компетенції МСВ та профільної компетенції його органів. Виходячи з цих теоретичних посилок, необхідно вказати, що у вітчизняній юридичній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуто й досліджено в недостатній мірі [5]. У наукових працях вчених радянського періоду, таких як С.А. Авак'ян, І.М. Кузнецов, О.О. Кутафін, Б.М. Лазарев, К. Ф. Шеремет, О.Ф. Фрицький та ін., що були присвячені цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, яка розглядалась, як така, що має виключно імперативну природу та є виключною та переважною по відношенню до компетенції інших суб'єктів права та управління.

Тільки після здобуття Україною незалежності й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права, почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема, становлення компетенції МСВ та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), особливу роль компетенції у процесі формування локальної демократії. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В. І. Борденюка, Т.М. Буряка, М.П. Воронова, В.А. Григор'єва, Р.К. Давидова, В. М. Кампа, О.О. Карлова, О.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В. В. Медведчука, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Приєшкіної, М.О. Пухтинського й інших учених. Однак питання компетенції в зазначених працях розглядалися у якості похідних до становлення інституту МСВ. Тому *метою* цієї статті є онтологічний та аксіологічний аналіз сфери компетенції МСВ та ОМСВ у її сучасному розумінні та значенні та форм її реалізації за законодавством України.

Виклад основного матеріалу. В загальному вигляді найважливіші питання,

віднесені до відання МСВ, визначено в ст. 143 Конституції України. Так, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження МСВ в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання, а також у галузевому законодавстві – Законах «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про зв'язок», «Про охорону праці», «Про фізичну культуру і спорт», «Про освіту», «Про пожежну безпеку», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», у Господарському, Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та в інших численних правових актах.

Основним носієм функцій і повноважень МСВ, його основним суб'єктом виступають територіальні громади. З цього приводу М.І. Корнієнко зауважує, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» послідовно проводиться так званий принцип пріоритету їх повноважень, суть якого полягає в тому, що територіальна громада може брати до свого розгляду і вирішувати на місцевому референдумі будь-яке питання, віднесене чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування [6].

Закріплюючи принцип пріоритету повноважень територіальної громади, Закон «Про місцеве самоврядування» визначає і коло тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі: про порушення в установленому законом порядку перед Верховною Радою України питань щодо найменування або перейменування села, селища, міста; про добровільне об'єднання сільських територіальних громад в одну та вихід з її складу; про надання згоди на ліквідацію села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Крім того, що стосується повноважень територіальної громади, то більш-менш чітко до її відання (або до відання її структурних підрозділів – внутрішніх громад: жителів будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ) чинне законодавство України відносить такі питання як: формування виборних ОМСВ – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; обрання виборних посадових осіб МСВ (сільського, селищного, міського голови); ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень; дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб МСВ у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень; відкликання депутата місцевої ради.

Водночас необхідно зазначити, що хоча пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою повноважень МСВ має виключно важливе значення для забезпечення пріоритетного положення територіальної громади в системі МСВ, все ж таки на практиці переважна більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції МСВ, вирішуються обраними громадою та іншими ОМСВ, їх посадовими особами, тобто шляхом представницької демократії.

Отже, переважна більшість повноважень МСВ здійснюється саме через

представницькі ОМСВ та їх виконавчі органи. На підставі цього, в законах та інших правових актах повноваження МСВ, як правило, визначаються способом закріплення повноважень відповідних ОМСВ.

Тут слід зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] окремо регулює повноваження ОМСВ так званого базового рівня (місцевих рад та їх виконавчих органів) і повноваження ОМСВ регіонального рівня (районних та обласних рад), а також особливості статусу районних у містах рад (у разі їх створення). Що ж стосується повноважень тих ОМСВ, які діють у містах Києві чи Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим, то вони визначаються Законом про місцеве самоврядування, але з особливостями, передбаченими відповідно законами про міста Київ [8] та Севастополь.

Відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону про місцеве самоврядування повноваження ОМСВ базового рівня поділено на власні або самоврядні, у межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону, та делеговані їм повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких ОМСВ є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Крім того, важливою особливістю повноважень ОМСВ базового рівня є також те, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» проведено принцип розподілу цих повноважень: окремо визначається компетенція представницьких ОМСВ – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Що ж стосується компетенції місцевих рад, то за своєю природою їх повноваження є власними і виключними. Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає виключну компетенцію місцевих рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради.

Принагідно зазначимо, що виключна компетенція – це найважливіші питання самоврядування, які потребують для свого вирішення колегіальної думки місцевих представницьких установ. Колективне обговорення таких питань підвищує почуття причетності народних обранців та їхньої відповідальності за вирішення найвагоміших самоврядних проблем [9].

Характеризуючи виключну компетенцію місцевих рад для повного та ґрунтовного розуміння доцільно класифікувати питання, що її складають, за певними групами повноважень, керуючись критерієм однорідності змісту. Виходячи з цього, виключну компетенцію місцевих рад становлять питання:

1) самоорганізації ради та формування її органів (затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання);

2) організації та функціонування системи МСВ (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, МСВ та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів

самоорганізації населення окремими власними повноваженнями ОМСВ, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);

3) економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань МСВ; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках та зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності, вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів та служб; вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію);

4) здійснення контрольних функцій (заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних

комісії, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом);

5) інші питання (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їхню діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність тощо).

Крім того, виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім зазначених вище питань, вирішуються такі питання: визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах; встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

В юридичній літературі зустрічаються й інші класифікації повноважень місцевих рад. Так, наприклад, В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький пропонують класифікувати зазначені повноваження на вісім груп, а саме повноваження: 1) пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань ОМСВ; 2) які впливають з контрольної функції ради; 3) пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів; 4) в галузі програмування, планування та в бюджетно-фінансовій сфері; 5) в галузі управління комунальною власністю; 6) в галузі охорони природи, використання землі та природних ресурсів; 7) у сфері благоустрою та забудови населених пунктів; 8) у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [10].

Водночас питання застосування тієї чи іншої класифікації повноважень місцевих рад це не має суттєвого впливу на висновок про те, що за своїм характером повноваження сільських, селищних, міських рад відповідають статусу цих ОМСВ як ОМСВ, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження МСВ. За своєю значущістю ці повноваження є найбільш вагомими, такими, які забезпечують певне верховенство місцевих рад

відносно їх виконавчих органів та посадових осіб МСВ.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Він, зокрема: попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Передбачені Законом про місцеве самоврядування повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (статті 27-40 Закону) поділяються на власні (самоврядні) і делеговані. Ці повноваження можуть бути класифіковані відповідно до основних сфер і галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку. Зокрема, це повноваження в сфері: соціально-економічного, культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

Суттєвою особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (віднесені законом до їх повного відання) та делеговані повноваження (окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами місцевої державної виконавчої влади) [11].

Реалізація власних повноважень виконавчих органів місцевих рад спрямована на виконання рішень відповідних рад щодо забезпечення повсякденних потреб та інтересів членів територіальної громади. В свою чергу, особливість делегованих повноважень полягає в тому, що виконуючи окремі функції державних органів, виконавчі органи місцевих рад беруть тим самим участь у здійсненні державної політики на місцевому рівні, яка врешті-решт також спрямована на забезпечення потреб відповідної територіальної громади. При цьому, деякі з власних і делегованих повноважень збігаються за своїм змістом.

Так, наприклад, здійснюючи власні повноваження у сфері соціального захисту населення (ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), виконавчі органи рад вирішують питання про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців та іншим категоріям громадян у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла тощо. Виконуючи делеговані повноваження, вони, зокрема, забезпечують заходи щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці.

Характеризуючи компетенцію виконавчих органів місцевих рад слід наголосити й на тому, що в деяких галузях діяльності зазначених органів (наприклад, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян)

переважають делеговані повноваження [12].

Для більш глибокого вивчення та аналізу питання щодо компетенції виконавчих органів місцевих рад в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного розвитку треба максимально використовувати відповідне галузеве законодавство. Так, наприклад, при аналізі повноважень зазначених органів у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища доцільно ознайомитись з відповідними положеннями Земельного кодексу України, Законів України «Про плату за землю» та «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо.

До відання районних та обласних рад Конституція України відносить: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; 2) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; 3) вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції (ст. 143 Конституції України).

Особливості компетенції районних та обласних рад визначаються тим, що ці органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, проте на відміну від інших місцевих рад не мають власних виконавчих органів. Виходячи з цього, законодавець поділив повноваження районних та обласних рад на ті, які реалізуються цими радами виключно на їх пленарних засіданнях, та ті, які районні та обласні ради делегують відповідно районним та обласним державним адміністраціям.

Крім того, до компетенції районних та обласних рад можуть належати повноваження, передані їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Так, статтею 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено доволі солідний перелік питань, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради. Ці повноваження районних та обласних рад, так само, як і повноваження місцевих рад, можна поділити на певні однорідні за змістом групи (з організації роботи ради; з утворення органів ради; по забезпеченню соціально-економічного та культурного розвитку тощо).

Відповідно до цього районна і обласна рада затверджує регламент і план своєї роботи, обирає і звільняє з посад голову ради та його заступника, утворює, обирає і ліквідує свої постійні та інші комісії, утворює президію (колегію) ради, затверджує за пропозицією голови ради структуру, чисельність виконавчого апарату ради тощо. У сфері господарського і культурного життя районна і обласна рада вирішує такі питання, як затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, області, а також відповідних бюджетів, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, міськими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення та інші питання.

Водночас особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає цим радам право делегування повноважень місцевим державним адміністраціям (Ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). З огляду на це, в окрему групу можна виділити повноваження районних і обласних рад з контролю за виконанням відповідними місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень. Це – заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх

заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації тощо.

Крім цього, обласні ради на своїх пленарних засіданнях вирішують такі питання: 1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області; 2) прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність; 3) встановлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, визначення порядку його сплати; 4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

Компетенція сільського, селищного, міського голови закріплена в ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, по-перше, міський голова є гарантом забезпечення на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, обласних і районних державних адміністрацій, рішень місцевого референдуму, ради та її виконавчого комітету. По-друге, на міського голову покладаються провідні організаторські функції: він організовує роботу відповідної ради, скликає сесії ради, формує їх порядок денний, головує на пленарних засіданнях, забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради з інших питань, очолює її виконавчий комітет, підписує рішення ради та її виконавчого комітету, видає власні розпорядження в межах наданих йому законом повноважень, скликає загальні збори громадян. По-третє, міський голова здійснює кадрову політику на території відповідної ради, вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад, структуру і штати виконавчих органів ради, призначає на посади і звільняє з посад керівників відділів і управлінь виконкому ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Окрім того, міський голова представляє територіальну громаду міста у внутрішніх і міжнародних відносинах, укладає від її імені договори, звертається до суду у разі обмеження прав та інтересів громадян іншими суб'єктами правовідносин, здійснює інші, надані йому законом повноваження. Лише цей неповний перелік повноважень, як влучно зазначає В. Косинський, дає достатню уяву про високий статус, роль і значимість цієї посадової особи в територіальній громаді міста [13].

Водночас слід зазначити, що сільський, селищний, міський голова не обмежується виконанням лише «спікерських» функцій, а й у повному обсязі, як це впливає із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконує функції голови відповідної ради: підписує рішення ради, здійснює керівництво її апаратом, скликає сесії ради та формує її порядок денний, є розпорядником бюджетних коштів, представляє раду у відносинах із державними органами та іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах, укладає від імені ради договори тощо.

Як можна побачити, поєднання в особі сільського, селищного, міського голови функцій керівника виконавчого органу ради та головуючого на її засіданнях з такими широкими повноваженнями аж ніяк не робить його слабким мером. Навпаки, всією своєю діяльністю сільський, селищний, міський голова має забезпечувати гармонію в функціонуванні всіх елементів системи МСВ, передусім ради та її виконавчих органів.

Сільський, селищний, міський голова функціонує в системі муніципального

управління «сильний мер – слаба рада». При цій системі даний голова бере на себе відповідальність не тільки за себе, але й за сільську, селищну, міську раду, інші ОМСВ. Тому на практиці іноді видається, що, реалізуючи свою компетенцію, сільський, селищний, міський голова іноді втручається у діяльність представницьких ОМСВ [14].

Отже, характеризуючи компетенцію сільського, селищного, міського голови, доцільно розглядати його повноваження у трьох аспектах: як головну посадову особу відповідної територіальної громади, головууючого на сесіях відповідної ради та керівника апарату ради, як голову виконкому.

Кожен з зазначених вище суб'єктів системи МСВ реалізує свої повноваження у притаманних йому формах. Зокрема, формами реалізації компетенції територіальних громад є форми їх такі безпосереднього волевиявлення як місцеві вибори, референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціально незахищеним категоріям, участь мешканців у роботі ОМСВ, громадські обговорення проектів актів ОМСВ, участь у масових акціях, самооподаткування тощо [15].

Діяльність всіх органів та посадових осіб МСВ відбувається на підставі і на виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, у межах вимог законності, під постійним контролем територіальної громади. У процесі своєї діяльності органи та посадові особи МСВ організують виконання вимог закону, здійснюючи дії, що ним передбачені, а також виконують в межах своїх прав та обов'язків надані їм повноваження шляхом самостійного видання актів, передбачених законом.

Так, у межах своєї компетенції місцеві органи влади користуються владними повноваженнями, а також повноваженнями виступати від імені територіальної громади, встановлювати обов'язкові для інших органів, громадських організацій і громадян правила поведінки у формі рішень і розпоряджень; вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках, – й засоби примусу [16].

Функції та повноваження органів і посадових осіб МСВ також здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Ця діяльність включає в себе дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Проте зазначені види діяльності не здійснюються довільно – вони реалізуються за допомогою визначених законом відповідних організаційних форм і методів роботи. У загальному визначенні форми діяльності органів та посадових осіб МСВ є сукупністю способів реалізації їх компетенції.

Вони здійснюються за допомогою визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також практикою роботи рад, дій цих органів, посадових осіб МСВ і депутатів. Отже, під формами діяльності органів та посадових осіб МСВ розуміються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок (види дій) рад, їх органів, посадових осіб і депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція місцевих рад та їх виконавчих органів. Звичайно, вони втілюються в певних правових, організаційно-правових та організаційних рамках (сесії рад, засідання виконавчих комітетів, робота постійних комісій ради, робота депутатів тощо).

Аналіз статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які стосуються форм діяльності представницьких ОМСВ, дозволяє зробити висновок, що свої завдання і функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні

здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Так, правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

На відміну від правової, організаційна форма діяльності органів та посадових осіб МСВ не передбачає настання юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносин. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі.

Основне місце в цьому ряду посідають організаційно-правові форми, безпосередньо закріплені в законі. Зокрема, до таких форм належать: сесії рад (як основна організаційно-правова форма їх діяльності); засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій; робота депутатів на території громади тощо.

Залежно від спрямованості й мети організаційні форми діяльності рад поділяють на загальні та конкретні інституції. Так, до загальних форм відносять внутрішню організаційну та організаторську роботу рад, їх органів і депутатів. Внутрішню організаційну ж форму роботи спрямована на забезпечення діяльності рад, їх нормального функціонування. Зміст цієї форми полягає у підготовці сесій, засідань виконавчих комітетів, постійних комісій, діяльності депутатів серед населення. Внутрішньоорганізаційна робота необхідна також при вирішенні питань формування рад, вдосконалення їх внутрішньої структури, апарату ради. Вона використовується всіма органами ради, але більшою мірою стосується діяльності виконавчого комітету та сільського, селищного, міського голови.

На відміну від внутрішньоорганізаційної, організаторська робота меншою мірою регулюється процесуальними та процедурними нормами. Особливого значення у ній набуває досвід депутатів, який здобувається на підставі професійних знань, практичних навичок, організаторських здібностей, а також конкретних і обґрунтованих заходів, що розробляються і здійснюються. Крім того, якщо внутрішню організаційну діяльність більшою мірою є справою виконавчого апарату ради, то організаторська робота притаманна як раді, іншим її органам, голові, так і депутатам.

Загальні організаційні форми діяльності рад реалізуються за допомогою конкретних форм роботи. В свою чергу, останні залежно від їх ролі і значення в керівництві, яке здійснює рада, можуть розділятися на основні та допоміжні. Так, до основних форм діяльності ради належать: безпосередня організаційна робота голови ради, виконавчого комітету та інших виконавчих органів ради, постійних комісій, діяльність депутатів і населення в органах його самоорганізації. Допоміжні форми організаційної діяльності використовуються для здійснення підготовчої роботи, перевірки виконання і контролю з боку ради. До них, зокрема, належать: діяльність підготовчих комітетів і робочих груп постійних комісій; проведення нарад, семінарів і конференцій тощо.

Залежно від кола суб'єктів, які здійснюють організаційну діяльність, розрізняють її колегіальні (сесії, наради) й індивідуальні форми (індивідуальна робота депутатів серед населення тощо). Залежно від справ, які розглядаються радою та її органами, виділяють організаційні форми, що застосовуються для розгляду питань загальної (сесії, засідання виконкомів, постійні комісії) і спеціальної (робота відділів та управлінь виконавчих комітетів) компетенції.

Матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру, оскільки фактично вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

Методами діяльності органів та посадових осіб МСВ є засоби, що застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень. Методи діяльності органів та посадових осіб МСВ поділяються на правові та організаційні. Так, правовий метод представляє собою засіб прийняття органами та посадовими особами МСВ відповідних нормативно-правових актів. Організаційні методи можна визначити як засоби досягнення певної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності. Також виділяють організаційно-правові методи, що закріпилися у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, метод інформаційного забезпечення роботи ради тощо) [17].

Організаційні методи залежно від спрямованості й мети діяльності органів та посадових осіб МСВ поділяються на загальні та похідні від них, або конкретні. До перших, зокрема, належать методи безпосереднього керівництва та координації. Здійснюються загальні методи на підставі застосування конкретних методів, які, у свою чергу, залежно від їх ролі і значення в процесі здійснення радами керівництва розділяють на основні та допоміжні. У сукупності вони складають систему організаційних методів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В сучасних умовах основним напрямом подальшого вдосконалення зазначених форм і методів діяльності органів та посадових осіб МСВ є безпосереднє погодження їх з конкретними завданнями цих органів та посадових осіб у всіх сферах їх діяльності.

Висновки. Резюмуючи, хотілося б зазначити, що хоч би яким докладним не був Закон про місцеве самоврядування, він не може і не повинен передбачити всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування, а отже, і повноваження його органів і посадових осіб не є чимось незмінним, раз і назавжди даним. У міру виникнення якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих виникає, як правило, необхідність у відповідній юридичній регламентації цих відносин, у тому числі шляхом уточнення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При цьому слід враховувати, що статутні закони, які визначають правовий статус органів публічної влади, в тому числі й органів місцевого самоврядування, не в змозі перерахувати всі їхні повноваження [18]. Тому досить часто повноваження органів державної влади й ОМСВ передбачені в численних галузевих законах, які докладніше визначають повноваження органів виконавчої влади та МСВ в різноманітних сферах управлінської діяльності.

Список використаної літератури

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 199.
2. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібник / за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 224.
4. Баймуратов М. О. Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування / М. О. Баймуратов // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібник / за ред. М. О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 201.
5. Див., напр.: Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР / И. Н. Кузнецов. – М., 1969; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М., 1972; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов / С. А. Авакьян. – М., 1980; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М., 1986.

6. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 53.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
9. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – С. 199.
10. Муніципальне право України : підручник / М. О. Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 275–279.
11. Там само. – С. 331–332.
12. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М. І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 58.
13. Косинський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косинський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 18.
14. Навчально-методичні матеріали дисципліни «Муніципальне право України» / уклад. В.М. Кампо. – К. : Акад. муніципального упр., 2003. – С. 55.
15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 199–200.
16. Муніципальне право України : підручник / М.О.Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 300.
17. Там само. – С. 289–290.
18. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. коментар. – К., 1999. – С. 238.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

М. Ваумуратов

AUTHORITY LOCAL SELF-GOVERNMENT AND FORM OF ITS REALIZATION IS ON LEGISLATION OF UKRAINE

In the article the questions of decision of authority local self-government and forms of its realization are examined on the legislation of Ukraine.

УДК 341.951+342.553

І. А. Галіахметов

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Стаття розглядає теоретичні та практичні аспекти визначення принципів муніципальної правотворчості, що обумовлюють ефективність розвитку законодавства і становлення системи муніципально-правових норм в Україні.

Ключові слова: *принципи муніципального правотворчості, самоврядування, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Муніципальна правотворча діяльність уявляє собою процес постійного вдосконалення чинного права на тлі правових принципів. Вона повинна відповідати економічній та соціальній політиці в сфері розвитку територіальних громад, тобто «перекладати» на мову права потреби суспільного життя на місцях. Таким чином, правотворча діяльність повинна будуватися на системі

принципів, розроблених правовою політикою і розкривати основні засади регулювання в сфері правотворчості органів місцевого самоврядування. Актуальність дослідження пов'язана із невирішенням і проблемністю багатьох питань з правотворчості органів місцевого самоврядування. В статті акцентується увага на теоретико-правові і муніципально-правові аспекти закріплення принципів в сфері здійснення правотворчості органами місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Важливе значення мають наукові праці, що присвячені як загальним питанням правотворчості, так і окремим питанням нормотворчої діяльності різних органів, зокрема і органів місцевого самоврядування – праці радянських державознавців О.В. Годунової, В.М. Горшенєва, Б.В. Дрейшева, К.І. Козлової, Б.М. Лазарева, Н.О. Міхальнової, Ю.О. Тихомирова, К.Ф. Шеремета; сучасних українських учених-юристів М.О. Баймуратова, П.Д. Біленчука, І.В. Дробуша, В.М. Кампа, В.С. Ковальського, І.П. Козінцева, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, М. П. Орзіх, В.Ф. Погорілка, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала; сучасних зарубіжних науковців К.С. Шугріної, Л.А. Андрєєвої, С. М. Лопатіної, Т.Я. Хабрієвої тощо.

У науковій літературі пропонуються різні варіанти співвідношення принципів правотворчості. По-перше, до них відносять демократизм, професіоналізм, законність, науковий характер [1], по-друге, сувору диференціацію правотворчих повноважень, планування [2] та по-третє, народний характер, науковість, зв'язок із правозастосовною практикою [3]. В своїй сукупності вони відображають ідеї, основні положення правотворчості, його задачі і цілі. Теж само можна говорити і про принципи муніципальної правотворчості, що мають разом із тим і свої особливості, та визначають *мету* написання зазначеної статті.

Виклад основного матеріалу. Вихідні принципи правотворчої діяльності, загальні перспективи, основні напрями та стратегія розвитку законодавства в концептуальному вигляді закріплені в Конституції України. Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5) [4]. В Основному Законі України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140). Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26.03.2002 року [5] визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах країни (п. 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26.03.2002 року №6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

Як відомо, гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами ст.ст. 19, 140, 143, 144, 146 Конституції України. З аналізу вказаних конституційних положень випливає, що зазначені органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території,

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [6], яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

Отже, конституційне законодавство передбачило форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування і зазначило, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 1 ст. 144 Конституції України). На основі зазначеного положення Конституції України в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] визначено, що у формі рішень рада приймає нормативні та інші акти (ч. 1 ст. 59). До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Закріплені у ст. 144 Конституції України і ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» норми про акти органів місцевого самоврядування, крім юридичної форми реалізації завдань і функцій, визначають порядок прийняття і перевірки рішень органів місцевого самоврядування. В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до їх відання, і що рішення відповідної ради може бути внесене на повторний розгляд цієї ж ради (ст. 25, ч. 4 ст. 59). У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою, і що раді належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції або законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (ч. 9 ст. 59, п. 15 ч. 1 ст. 26).

Отже, до числа закріплених Конституцією України принципів правотворчості повинні бути обов'язково віднесені принцип вищої юридичної сили і прямої дії Конституції України, а також принцип верховенства закону (ст. 8), що виступають в якості невід'ємної умови існування правової держави. Для реалізації принципу законності необхідно як дотримання встановленої процедури прийняття законів, так і забезпечення відповідності положень підзаконних нормативних актів законам як актам, що мають вищу юридичну силу.

Крім зазначених принципів, в Конституції України немало й інших прямих орієнтирів правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (ст.ст. 22, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 47, 49 тощо), які проголошують права і свободи людини та громадянина, а також визначають мету і зміст правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зокрема.

Базовим для правотворчості органів місцевого самоврядування в умовах України є принцип унітаризму (ч. 2 ст. 2 Конституції України). Тобто зазначений принцип повинен забезпечити єдність правотворчого процесу в сфері реалізації делегованих органами місцевого самоврядування владних повноважень, що обумовлює «вертикальне» взаємовідношення державної влади і місцевого самоврядування.

Правотворчість повинна базуватися також на спеціальних, притаманних тільки для неї, принципах. До числа таких принципів слід, насамперед, віднести *наукове*

обґрунтування, передбачення (прогнозування) та плановість.

Із принципів, що не отримали конституційне закріплення, в першу чергу слід віднести *принцип наукового обґрунтування*. Так, Р.О. Халфіна підкреслює, що наукова обґрунтованість правотворчої діяльності має визначне значення для ефективного правотворчого рішення [8]. Результатом наукової системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта має бути повна схема його змістовних зв'язків із чинними нормативно-правовими актами, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних нормативно-правових актів для усунення недоліків. Завданнями наукової експертизи (правової, лінгвістичної, екологічної, фінансової тощо) проекту нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування є створення передумов для опрацювання і прийняття якісних норм, що забезпечують авторитет зазначених органів. На нашу думку, здійснення наукової експертизи відбувається у складі певної стадії правотворчого процесу, супроводжує постійно його та не утворює самостійної стадії.

Даний принцип дозволить широке вивчення той сфери місцевих соціальних і економічних відносин в середині територіальної громади і в міжгромадській спільноті, яку передбачається унормувати відповідним актом органу місцевого самоврядування, практику застосування чинних в цій сфері нормативно-правових та інших актів, врахувати фактори (статистику, наприклад), що формують правотворче рішення, залучення загальнонаціональних та регіональних наукових установ і окремих вчених до розробки та обговорення проектів муніципальних рішень.

Правотворчість і правотворчий процес співвідносяться, як ціле і частина. Процес є змістом правотворчості, охоплює всю діяльність уповноваженого органу з створення, зміни або скасування правових норм [9]. Таким чином, якщо правотворчість тих чи інших органів уявляє собою особливий вид їх правової діяльності, засновану на науковому пізнанні об'єктивних соціальних потреб і інтересів суспільства [10], то правотворчий процес даних органів – це технологія створення нормативних актів та доведення їх приписів до адресатів.

Прогнозування і планування нормотворчої діяльності це не тільки зміст принципів планування і передбачення, але й стадія першого етапу правотворчої діяльності. Без спираючись на зазначені принципи можлива хаотичність у формуванні нормативно-правової системи місцевого рівня певної територіальної громади.

Вчені одноставно визнають прогнозування і планування правотворчої діяльності як необхідне і позитивне явище. Зазвичай прогнозування передують плануванню, що представляє собою особливу форму пізнання майбутнього стану держави і права [11]. Ще в радянській юридичній літературі зазначалось, що планування уявляє собою відображення і закріплення правової політики. Без планування неможливо створення і вдосконалення законодавства в якості складної і внутрішньо узгодженої системи актів [12].

Таким чином, належне прогнозування і планування правотворчості органів місцевого самоврядування здатне надати системний характер розробці прийняття нормативних актів, сприяти досягненню стратегічних цілей і рішень тактичних задач правотворчості у сфері місцевого самоврядування.

В правотворчій діяльності застосовуються ще декілька принципів муніципального правотворчості як комплексність, системність, співвідношення державно-владних і публічно-корпоративних засад, принцип розмежування повноважень, концентрування, професіоналізму, гласності, принцип використання правового досвіду, об'єктивності [13]. У різних працях наводять неоднаковий перелік принципів, але в цілому в систему базових включають раніш зазначені, як принцип демократизму, законності, наукового обґрунтування, принцип своєчасного здійснення правотворчості [14]. Сюди можна

додати принципи договірної права, що застосовуються в системі укладання адміністративних договорів органами місцевого самоврядування [15].

Принципи муніципальної нормотворчості пропонується поділяти на ті, що є екстраполяцією загальних принципів правотворчості (верховенство права, демократизм тощо, гуманізм), і спеціальні, що властиві саме муніципальній нормотворчості (субсидіарність, поєднання місцевих та державних інтересів, повнота нормотворчих повноважень з питань місцевого значення) [16].

Висновки. Всі розглянуті вище зазначені принципи взаємопов'язані і взаємообумовлені. Тільки застосовані разом вони дають належний ефект, що забезпечує прийняття за цілеспрямованості, легітимності, обґрунтування нових та вдосконалення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Відхилення від них веде до похідних і помилкових рішень, зайвих затрат праці, часу, компетенції правотворців, знижує ефективність правового регулювання та нівелює принцип справедливості. Наостаннє хотілося б зауважити про потребу закріплення принципів правотворчості, що не відображені в нормах Конституції України, в національному законодавстві.

Список використаної літератури

1. Див.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2000. – С. 413–415; Лопатина С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект / С. Н. Лопатина // Изв. вузов. Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41–51; Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. пособие / И.В. Котелевская, Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1999. – С. 72.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник / С А Комаров. – М. : Юрайт, 1997. – С. 238–240.
3. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юристъ, 1999. – С. 321–324.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. №6-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 767.
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Научные основы советского правотворчества : моногр. / авт. кол.: О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1981. – С. 37.
9. Чухвичев Д.В. Законодательная техника : учеб. пособие / Д. В. Чухвичев. – М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2006. – С. 71.
10. Теория государства и права : учебник / под ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2007. – С. 415.
11. Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О. А. Гаврилов. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – С. 8.
12. Научные основы советского правотворчества : моногр. / авт. кол.: О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1981. – С. 216.

13. Шкуратова Т. П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право / Т. П. Шкуратова; Челябин. гос. ун-т. – Челябинск, 2011. – С. 18.
14. Правотворчество в СССР / А.В.Мицкевич, А.С.Пиголкин, С.А.Пяткина и др. ; под ред. А.В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – С 83–93; Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин [и др.]. – М.,1981. – С. 45–47.
15. Галіахметов І.А. Договір як умова адміністративно-правового регулювання цивільного обороту / І.А. Галіахметов // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4 (184). – С. 111–115.
16. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / В. Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 18 с. Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

I. Galiakhmetov

PRINCIPLES OF MUNICIPAL PRAVOTVORCHESTI

The article considers theoretical and practical aspects of a definition of principles of the municipal lawmaking that cause efficiency of a development of the legislation and becoming of the municipal law system in Ukraine.

УДК 342.1.

В. Б. Дубовик

ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано актуальні аспекти програмування правоохоронної діяльності в територіальних громадах України. Визначено фактори, що впливають на правоохоронне муніципальне програмування, досліджено особливості завдань та механізмів такого програмування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, місцеве самоврядування, муніципальна програма, правоохоронна програма.

Постановка проблеми. Дослідження актуальних аспектів програмного регулювання відносин у сфері муніципальної правоохоронної діяльності в Україні є актуальним, бо носить об'єктивний характер, що детермінований потребами стабільного розвитку та функціонування територіальних громад та підтримкою правопорядку на рівні їх існування в сфері місцевого самоврядування. Актуальність досліджень програмних форм правового забезпечення муніципальної правоохоронної діяльності обумовлена також великою кількістю програмних актів, що схвалюються з правоохоронних питань органами місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питання правового програмного забезпечення правоохоронної діяльності на локальному рівні досліджувалися у працях Б.В. Бабіна, М.О. Баймуратова, В.О. Кроленко, К.В. Удовенко та Е.В. Третяка, але питання залучення у ці процеси муніципальних структур залишилися при цьому майже поза увагою.

Метою статті є здійснення відповідних досліджень шляхом здійснення систематичного аналізу окремих програмних правоохоронних муніципальних актів, визначення їх впливу на правоохоронні відносини на локальному рівні, окреслення

відповідних правових механізмів та практики їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. На думку сучасних авторів відповідна компетенція щодо правоохоронного програмування на регіональному та локальному рівні є розподіленою між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. При цьому затягування проведення адміністративної реформи обумовлює існування низки системних недоліків системи місцевої влади, що впливає і на відповідну програмно-управлінську практику [1, с. 103].

Прикладом правових механізмів втручання центральних органів влади у відповідні відносини слід вважати План заходів щодо взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 453-р зобов'язує регіональні державні адміністрації забезпечити з урахуванням специфіки регіонів та стану правопорядку підготовку та затвердження планів заходів щодо їх взаємодії з правоохоронними органами. Адміністрації були зобов'язані забезпечувати разом із правоохоронними органами координацію заходів, спрямованих на виконання регіональних програм у правоохоронній сфері та здійснювати спільні цільові заходи щодо профілактики правопорушень та усунення причин і умов, що сприяли їх учиненню [2].

Як констатує Б.В. Бабін, правоохоронні програми на локальному рівні розробляються на рівні районів, міст регіонального підпорядкування, районів міст тощо. Відмінністю міських правоохоронних програм вітчизняні автори називають їх розроблення, ухвалення та реалізація органами місцевого самоврядування – радами та їх виконавчими структурами [1, с. 105].

Водночас, як відзначає Е.В. Третьяк, місцеві державні адміністрації та органи самоврядування майже не мають правоохоронних повноважень, водночас виконавцями регіональних правоохоронних програм виступають підрозділи правоохоронних органів. Це на його думку ускладнює процеси розробки відповідних програм та контроль за їх виконанням, а існуюча бюджетна система ускладнює фінансування заходів таких програм [13, с. 19].

Програмні повноваження органів місцевого самоврядування у цілому є детально дослідженими у роботах К.В. Удовенко [14]. Характеризуючи нормативну базу слід констатувати, що такі положення мітяться насамперед у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, відповідно до пп. 22, 25 ст. 26 зазначеного Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди [11].

Пункт 1 ч. «а» ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до самоврядних повноважень виконавчих органів місцевих рад відносить підготовку муніципальних програм, їх подання на затвердження ради, організацію їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм. Водночас за п. 9 ч. 3 ст. 42 цього нормативного акту в систему повноважень сільського, селищного, міського голови входить забезпечення підготовки проектів програм на розгляд ради та оприлюднення затверджених радою програм та звітів про їх виконання [11]. Ці повноваження органів самоврядування є загальними, фактично вони можуть застосовувати програмне регулювання до будь-якої сфери муніципального життя, зокрема, і до правоохоронної.

Прикладами муніципальної правоохоронної програми є Міська програма запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності на 2006–2007 рр., затверджена рішенням Харківської міської ради від 9 січня 2006 р. № 7/06 [7] та Комплексна програма протидії злочинності і корупції в м. Харкові на 2006–2010 роки, затверджена

рішенням Харківської міської ради від 9 січня 2006 р. № 12/06 після її розроблення виконавчим комітетом ради [4].

Рішення № 12/06 містило норми стосовно фінансування програми з міського бюджету м. Харкова у відповідності до кошторису, затвердженого виходячи з можливості бюджету. Харківському міському управлінню Управління МВС України в Харківській області рішенням пропонувалося щоквартально надавати інформацію в Харківській міськвиконком та раз на рік інформувати сесію міської ради про хід виконання даної програми.

Контроль за виконанням програми було покладено на постійну комісію міської ради з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян та секретаря міської ради. Серед основних заходів з виконання програми виокремлювалися організаційні заходи, заходи щодо профілактики правопорушень і злочинності, заходи щодо протидії злочинності (її організованим формам) та корупції. Програма 2006 р. відповідальні виконавці більшості з її 41 припису були вказані підрозділи Управління МВС України в Харківській області [4].

Програма подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки, схвалена розпорядженням голови Київської міської державної адміністрації № 1311 від 1 вересня 2006 р., була ухвалена в розвиток Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 623. Програмою від 1 вересня 2006 р. передбачалося надання інформації про стан виконання програми Службі у справах неповнолітніх раз на півріччя; а цю службу було зобов'язано щорічно надавати на розгляд міського голови інформаційно-аналітичну довідку про хід виконання програми та пропозиції щодо її організаційного та фінансового забезпечення в наступному році [9].

Серед 39 Київських міських цільових програм, затверджених рішеннями Київської міської ради станом на 1 березня 2008 р. лише одна була правоохоронною за змістом, а саме – Програма зміцнення законності, посилення боротьби зі злочинністю у м. Києві на 2007-2011 роки, ухвалена рішенням ради від 19 грудня 2006 р. №280/339, з доповненнями у рішенні від 29 березня 2007 р. №379/1040.

Певні правоохоронні компоненти мали ще три з 39 програм, а саме – Програма захисту прав споживачів у м. Києві на 2007–2010 роки, затверджена рішенням ради від 15 березня 2007 р. № 251/912, Програма правової освіти населення міста Києва на 2007-2010 роки, затверджена рішенням ради від 29 березня 2007 р. № 376/1037, Програма вдосконалення організації дорожнього руху та його безпеки на період 2007-2009 років у м. Києві, затверджена рішенням ради від 26 квітня 2007 р. №455/1116 [3].

Міська комплексна програма профілактики злочинності, зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на 2006-2008 роки, була затверджена рішенням Одеської міської ради від 29 вересня 2006 р. № 324-V, «беручи до уваги пропозиції виконавчого комітету Одеської міської ради, Одеського міського управління Управління МВС України в Одеській області, рекомендації постійної комісії міської ради з законності і правопорядку». У програмі виконавчому комітету міської ради та міському управлінню Управління МВС України в Одеській області доручалося на період виконання програми щороку, до 1 грудня, інформувати на пленарних засіданнях міську раду про хід її виконання; контроль за виконанням програми було покладено на постійну комісію з законності і правопорядку [8].

Відповідно до п. 5.1 цієї програми зазначеним управлінням і підрозділам виконавчих органів міської ради, приписувалося, виходячи із зазначених цією програмою напрямків діяльності, розробити плани, а в необхідних випадках і кошториси на їх виконання, в яких були б визначені спільні, координовані з

прокуратурою м. Одеси та міським управлінням МВС України дії. У пп. 7.1 та 7.2 підрозділам виконавчого комітету міської ради пропонувалося розробити та запровадити муніципальні програми зайнятості населення міста, та, із залученням засобів масової інформації, представників міліції, суду, прокуратури, юстиції, юридичних навчальних закладів, фахівців системи охорони здоров'я розробити та запровадити програми правового виховання дорослих, дітей та молоді [8].

Сучасні автори констатують, що окремі локальні правоохоронні програми «зводяться до форми фінансування діяльності правоохоронних органів за рахунок джерел місцевих бюджетів». Це ствердження Третяк Е.В. робить, виходячи із аналізу рішення Дніпропетровської міської ради від 7 лютого 2007 р. № 11/10, яким передбачалося фінансування заходів Програми діяльності та фінансування відділу по запобіганню забруднення навколишнього середовища транспортними засобами при Дніпропетровському міському управлінні Управління МВС України в Дніпропетровській області на 2007–2009 рр.

Цей автор доводить, що саме для «приведення механізму фінансування зазначеної програми у відповідність до Бюджетного кодексу України» Дніпропетровською міською радою іншим рішенням від 26 грудня 2007 р. № 7/26 було затверджено Програму правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську на 2008–2011 рр. [12]. Досліджуючи цей акт, Е.В. Третяк стверджує, що незважаючи на формальне дотримання вимог до структури цільової програми «її зміст зводиться, відповідно до додатку до неї, до фінансування послуг з організації та виконання заходів правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську, які мають здійснювати виконавець програми – міське управління МВС в Дніпропетровській області у 2008–2011 рр.» [1, с. 109].

Також можна розглянути Єдину комплексну правоохоронну програму міста Тульчина на 2011–2014 роки, схвалену рішенням Тульчинської міської ради (Вінницька область) від 13 грудня 2010 р. Ця Програма була прийнята на виконання Указу Президента України від 27 жовтня 2009 р. № 870/2009 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності державної влади у протидії злочинним проявам корупції» та Єдиної комплексної правоохоронної програми Тульчинського району на 2010–2014 роки, затвердженої рішенням районної ради від 12 травня 2010 р. [5].

Цю Програму було спрямовано на «підвищення ефективності реалізації узгоджених заходів правоохоронними органами та органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень та оперативного і вчасного усунення причин, що зумовили їх вчинення, захист прав та законних інтересів жителів міста Тульчина». Як відзначалося у розділі Програми «Шляхи і засоби розв'язання проблем», її реалізація здійснюється шляхом пріоритетного фінансування визначених заходів з районного та міського бюджетів.

Це мало дозволити «здійснити узгоджені заходи судовими, правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень та оперативного і вчасного усунення причин, що зумовили їх вчинення, створити у місті Тульчині належні умови для діяльності правоохоронних органів, роботи судів та учасників судових процесів, забезпечити їх захист та доступ до повної інформації щодо діяльності правоохоронних органів, підвищити авторитет правоохоронних органів, зменшити кількість скарг на дії правоохоронних органів, процесуальні дії судів» [5].

Метою Єдиної Комплексної правоохоронної програми у місті Могилеві-Подільському Вінницької області на 2011–2014 роки, схваленій рішенням міської ради № 69 від 1 лютого 2011 р. було зміцнення законності та правопорядку, попередження

та розкриття злочинів, запобігання та протидії корупції, посилення боротьби з пияцтвом та алкоголізмом, захисту особистої безпеки та майнових прав громадян.

Цю Програму було спрямовано на підвищення ефективності реалізації узгоджених заходів правоохоронними органами, органами виконавчої влади щодо профілактики правопорушень та усунення причин, що зумовили їх вчинення, захист прав та законних інтересів жителів міста Могилева-Подільського, шляхом фінансування з міського бюджету, тих пріоритетних напрямів та заходів, які впливають на стан правопорядку в місті, однак не фінансуються або частково фінансуються з державного бюджету [6].

Розглянемо також Програму забезпечення безпеки громадян та протидії злочинності на території Білокуракинської селищної ради на 2011–2015 роки, схвалену рішенням селищної ради від 9 листопада 2011 р. № 76 [10]. Метою цієї програми, що реалізовувалася у вказаному селищі Луганської області, було визначено в забезпеченні надійної правової захищеності населення селища, якісному підвищенні рівня боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями на основі корінної перебудови й інтенсифікації правоохоронної діяльності. Для досягнення цієї мети в програмі були визначені:

- основні напрями діяльності державних органів і громадських організацій селища по зміцненню правопорядку і посиленню боротьби зі злочинністю;

- комплекс соціально-економічних, правових, організаційних заходів, здійснюваних правоохоронними та іншими державними органами і суспільними організаціями для підвищення рівня профілактики правопорушень, забезпечення захисту законних прав, свобод і інтересів громадян;

- кадрові, матеріально-технічні, фінансові та інші ресурси, необхідні для реалізації програми, а також їх джерела і порядок використання.

При цьому у програмі зазначалося, що її комплексний характер та її ефективність можуть бути забезпечені лише за умови об'єднання зусиль правоохоронних, господарських, інших державних органів влади і місцевого самоврядування, громадських організацій, чіткої взаємодії і координації їх дій в питаннях боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Програму було визначено як основу для формування поточних і перспективних планів соціального і економічного розвитку селища в частині зміцнення правопорядку і посилення боротьби зі злочинністю [10].

Висновки. Таким чином можна визнати, що розробка та реалізація муніципальних програмних актів із метою забезпечення правоохоронної діяльності, є широко розповсюдженою практикою. Така практика обумовлена низкою факторів: обмеженістю правоохоронних повноважень органів місцевого самоврядування, об'єктивною потребою в координації правоохоронних заходів на локальному рівні, прагненню самоврядних структур використати муніципальне фінансування у правоохоронній сфері тощо. Водночас відсутність спеціалізованих процедур реалізації відповідних програмних актів, питання взаємодії програмних та інших правоохоронних механізмів в територіальних громадах обумовлюють потребу нових досліджень у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Бабін Б. В. Феномен правоохоронних програм у правовій системі України : [кол. моногр.] / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко, Е. В. Третьяк. – Донецьк : Каштан, 2010. – 137 с.
2. Деякі питання взаємодії місцевих держадміністрацій та правоохоронних органів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 453-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Перелік рішень Київради, якими затверджені чільні міські цільові програми, станом на 1 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- <http://www.kiev.gov.ua>
4. Про виконання Комплексної програми протидії злочинності і корупції в м. Харкові на 2006–2010 роки : доп. записка виконавчого комітету Харківської міської ради V скликання від 23 груд. 2010 р. – Офіц. док. – X., 2010. – 48 с.
 5. Про Єдину комплексну правоохоронну програму міста Тульчина на 2011–2014 роки [Електронний ресурс] : рішення Тульчинської міської ради від 13 грудня 2010 р. – Режим доступу до сайту : <http://tulchyn-rada.org.ua/laws/t1/p1?laws>
 6. Про Єдину Комплексну правоохоронну програму у місті Могилеві-Подільському на 2011–2014 роки [Електронний ресурс] : рішення 6 сесії 6 скликання Могилів-Подільської міської ради № 69 від 1 лют. 2011 р. – Режим доступу: <http://misto.mogpod.com/>
 7. Про затвердження «Міської програми запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності на 2006-2007 р.р.» [Електронний ресурс] : рішення XLIV сесії Харківської міської ради IV скликання від 9 січ. 2006 р. № 7/06. – Режим доступу: <http://www.citynet.kharkov.ua>
 8. Про затвердження міської комплексної програми профілактики злочинності, зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на 2006-2008 роки [Електронний ресурс] : рішення Одеської міської ради від 29 верес. 2006 р. № 324-V. – Режим доступу: <http://www.misto.odessa.ua>
 9. Про затвердження міської Програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки [Електронний ресурс] : розпорядження голови Київської міської державної адміністрації від 1 верес. 2006 р. № 1311. – Режим доступу: <http://www.kiev.gov.ua>
 10. Про затвердження Програми забезпечення безпеки громадян та протидії злочинності на території Білокуракинської селищної ради на 2011-2015 роки : рішення Білокуракинської селищної ради від 9 листоп. 2011 р. № 76. – Білокуракине, 2011. – Офіц. док. – 45 с.
 11. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР, в ред. станом на 1 жовт. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 12. Про Програму правоохоронного забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини в м. Дніпропетровську на 2008–2011 рр. [Електронний ресурс] : рішення Дніпропетровської міської ради V скликання від 26 грудня 2007 р. № 7/26. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.gov.ua>
 13. Третьяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Е. В. Третьяк. – Дніпропетровськ, 2009. – 23 с.
 14. Удовенко К. В. Правове забезпечення муніципальної програмної діяльності в Україні : дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право / К.В. Удовенко. – X., 2010. – 236 с.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2011 р.

V. Dubovik

LEGAL FORMS SOFTWARE SUPPORT MUNICIPAL LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

The actual aspects of the municipal programming of the legal defense activities in the territorial gromadas are distinguished in the article. The factors improving the legal defense municipal programming are determined; specialties of the tasks and mechanisms of such programming are lighted at.

УДК 342.1

С. О. Згура

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СТВОРЕННІ ТА СТАНОВЛЕННІ СИСТЕМИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

У статті досліджуються теоретичні та нормативні засади щодо визначення ролі органів місцевого самоврядування України в процесі створення та становлення системи фізичної культури і спорту в територіальній громаді.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальна громада, система фізичної культури і спорту.

Постановка проблеми. Фізична культура з давніх часів має велике значення у житті людини – культ фізичної культури, культ тіла були пріоритетами у давніх еллінів та римлян, лицарів та казаків. Слід зазначити, що ця сфера соціальної діяльності має важливі екзистенційні домінанти, вона є спрямованою на збереження і зміцнення здоров'я, розвиток психофізичних здібностей людини в процесі усвідомленої рухової активності. Ці ознаки фізичної культури, особливо в сучасні часи, коли людство страждає багатьма захворюваннями, що визвано фізичною атонією, роблять її універсальним засобом укріплення здоров'я та соціальної активності окремої людини. Враховуючи той факт, що все життя людини проходить в основному в межах територіальної громади – сукупності жителів відповідної території держави, об'єктивується та актуалізується роль органів місцевого самоврядування у створенні локальної системи фізичної культури та спорту в територіальній громаді.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що питання ролі органів місцевого самоврядування у створенні локальної системи фізичної культури та спорту в територіальній громаді у вітчизняній юридичній науці практично не досліджувались, окремі статті були присвячені історичним та міжнародно-правовим аспектам та юридичному супроводженню спортивної діяльності особливо на рівні спорту вищих досягнень.

Тому *метою* статті є аналіз онто-аксіологічних та нормативних чинників, що обумовлюють роль органів місцевого самоврядування у створенні локальної системи фізичної культури та спорту в територіальній громаді.

Виклад основного матеріалу. Крім того, фізична культура є не тільки вагомою частиною загальнолюдської культури, що виступає в якості сукупності цінностей, норм і знань, що створюються і використовуваних суспільством в цілях фізичного і інтелектуального розвитку здібностей людини, але й універсальним засобом вдосконалення її рухової активності і формування здорового способу життя, соціальної адаптації шляхом фізичного виховання, фізичної підготовки і фізичного розвитку.

При цьому основними показниками стану фізичної культури, причому як в суспільстві так й в локальному соціумі виступає:

- а) рівень здоров'я і фізичного розвитку людей;
- б) ступінь використання фізичної культури у сфері виховання і освіти, у виробництві і побуті;
- в) рівень резистентності людей до захворювань;
- г) рівень спроможності людини протистояти складним життєвим обставинам;
- г') рівень загальної культури в якому саме фізична культура виступає в якості відповідної основи, на базі якої можливо будувати духовно багату людину;
- д) рівень спортивної могутності держави, що проявляється у спортивних досягненнях на національній та міжнародній спортивних аренах;

ж) рівень наявності стійких звичок для повсякденного заняття фізичною культурою та спортом, як важливого засобу здорового образу життя.

Крім того, слід зазначити, що фізична культура та спорт формують людину як особистість не менш, ніж навчальна або трудова діяльність. Згідно даних психологів, активні спортсмени мають більший вираз багатьох властивостей особистості, які мають велике значення в процесі адаптації та функціонування людини в локальному соціумі та на його різних рівнях (мінісоціум – родина, рідні, друзі; мезосоціум – трудовий колектив, макросоціум – територіальна громада як така) [1]. Більш того, регулярні заняття фізичною культурою та спортом підвищують загальну соціальну резистентність людини, її можливості спротиву всім психологічним та іншим негараздам, що часто-густо зустрічаються на життєвому шляху. Тут слід зробити проміжний висновок про те, що фізична культура та спорт на рівні територіальної громади не тільки формують особистість, але й ведуть до побудови у людини відповідної системи локальних життєвих цінностей, що формуються відповідно до її життєвих устремлінь.

Виходячи з особливої значущості фізичної культури та спорту в суспільстві, вони стали об'єктом законодавчої регламентації та регулювання. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1997 року [2] у ст. 1 визначає дефінітивну характеристику зазначених двох понять, яка має пряме відношення до теми нашого дослідження.

Так, фізична культура у законодавчому акті розуміється в якості складової частини загальної культури суспільства, що спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості (культурологічна домінанта – *Авт.*) Фізична культура визначається в якості важливого засобу підвищення соціальної і трудової активності людей (соціальна домінанта – *Авт.*), задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування (екзистенційна домінанта – *Авт.*), розвитку дружніх стосунків між народами і зміцнення миру (цивілізаційна домінанта – *Авт.*).

Спорт, в свою чергу, тлумачиться як органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дійовим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Зазначеним законодавчим актом профільного характеру визначено основні онто-телеологічні домінанти - завдання фізичної культури і спорту, до яких відносяться:

- постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення;
- сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також
- утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві (ст. 2).

У зазначеному законі регламентоване державне регулювання фізичної культури і спорту (ст. 3). Зміст і сутність такого державного управління міститься в тому, що держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері (онтологічна ознака – *Авт.*), створення відповідних державних органів (інституціональна ознака – *Авт.*), фінансового, матеріально-технічного (матеріальна ознака – *Авт.*), кадрового (гуманістична ознака – *Авт.*), інформаційного (комунікативна ознака – *Авт.*), нормативно-правового (регулятивна ознака – *Авт.*) та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і

комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Держава визнає і всебічно підтримує олімпійський рух в Україні, діяльність всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, національних спортивних федерацій, інших громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості.

Важливе значення має системне визначення права громадян на заняття фізичною культурою і спортом (ст. 4). Враховуючи те, що кожний громадянин є членом територіальної громади, а також локальний характер реалізації зазначеного права, це право можна тлумачити й як право членів територіальної громади на заняття фізичною культурою і спортом.

Так, громадяни мають право займатися фізичною культурою і спортом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, віросповідання, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин (наявність системи антидискримінаційних заходів – *Авт.*). Для цього, держава:

- надає необхідну допомогу, пільги та гарантії окремим категоріям громадян, в тому числі інвалідам, для реалізації ними своїх прав у сфері фізичної культури і спорту;

- забезпечує пріоритетний розвиток фізичної культури і спорту на селі, створює необхідні умови для занять фізичною культурою і спортом сільських працівників і членів їх сімей;

- гарантує надання в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, безкоштовних та пільгових фізкультурно-оздоровчих послуг дітям, в тому числі: дітям-сиротам та дітям, що залишилися без піклування батьків, дітям, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітям з багатодітних та малозабезпечених сімей, дітям-інвалідам;

- забезпечує в межах, визначених Кабінетом Міністрів України, надання безкоштовних та пільгових фізкультурно-оздоровчих послуг дітям дошкільного віку, учням загальноосвітніх та професійних навчально-виховних закладів, ветеранам війни і особам, прирівняним до них, а також встановлює пільги при наданні таких послуг іншим категоріям громадян;

- створює умови для правового захисту інтересів громадян у сфері фізичної культури і спорту, розвиває фізкультурно-спортивну індустрію та інфраструктуру, заохочує прагнення громадян зміцнювати своє здоров'я, вести здоровий спосіб життя.

Таким чином, реалізація права громадян на заняття фізичною культурою і спортом має ядро виражений локальний характер, тобто, воно може бути здійсненим тільки на відповідній території в рамках відповідного колективу людей – саме таким чином визначається та підтверджується велика роль ОМСВ у становленні системи фізичної культури і спорту в територіальній громаді.

Разом з тим, гадаємо, це право може тлумачитися досить широко по відношенню до невизначеного кола не персоніфікованих суб'єктів, що складають саме територіальну громаду. Виходячи зі змісту ст.140 Конституції України, де місцеве самоврядування регламентується як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [3], можна зробити висновок про те, що право на заняття фізичною культурою і спортом розповсюджуються на всіх членів територіальної громади без будь-яких обмежень. Звідси, це право розповсюджується на людей, які не є громадянами України, мають інший правовий стан та є членами територіальної громади – тобто на законних підставах постійно мешкають на території України. Таким чином можна стверджувати, що це право розповсюджується на іноземців, апатридів, біпатридів,

біженців, трудящих-мігрантів та інші категорії населення, що є постійно присутніми на території України.

Слід зазначити, що виходячи з європейських намагань України, зростання та інтенсифікацію міграційних процесів, кількість таких категорій населення буде зростати, що, відповідно, потребує коректування права громадян на заняття фізичною культурою і спортом на рівні національного законодавства у сторону розширення суб'єктного складу такого права. Крім того, необхідно вказати, що законодавець прекрасно розуміє наявність зазначеної проблематики, бо в тексті профільного Закону мова переважно йде про населення.

В межах територіальної громади саме ОМСВ, що формуються безпосередньо жителями відповідної території, несуть безпосередню відповідальність за зазначений напрямок соціального розвитку. Це підтверджується наявністю компетенційних повноважень ОМСВ у зазначеній сфері.

Так, згідно ч. 2 ст. 11 зазначеного Закону, створення умов для занять фізичною культурою населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку населення покладається на місцеві органи виконавчої влади та ОМСВ за рахунок коштів відповідних бюджетів на основі державних нормативів фінансування фізкультурно-оздоровчих програм. А згідно ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], ОМСВ володіють відповідними повноваженнями у сфері фізкультури і спорту. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; 2) організація медичного обслуговування та харчування у закладах фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; 3) сприяння роботі громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері фізкультури і спорту, роботи з молоддю; 4) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;

б) делеговані повноваження: 1) забезпечення відповідно до закону розвитку і вдосконалення мережі закладів фізичної культури і спорту усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; 2) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах; 3) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Наявність зазначених повноважень створює відповідну нормативну базу діяльності ОМСВ у профільній сфері. Зазначені повноваження:

- по-перше, легалізують діяльність ОМСВ у створенні локальної системи фізичної культури та спорту в територіальній громаді;

- по-друге, формують відповідну сферу локально-територіального управління, що здійснюється саме ОМСВ;

- по-третє, акцентують роль територіальної громади як соціального середовища, в якому здійснюються відповідні екзистенційні процеси відносно захисту життя та здоров'я жителів-членів територіальної громади;

- по-четверте, сприяють побудові відповідної системи координат – «держава – місцеве самоврядування – ОМСВ – територіальна громада – житель-член територіальної громади», в межах якої відбувається реалізація конституційного права

людини та громадянина на охорону здоров'я, шляхом заняття фізичною культурою та спортом.

Висновки. Резюмуючи, слід зазначити, що:

- фізична культура та спорт має велике соціальне значення для стабільного та оптимального функціонування людських спільнот;

- заняття фізичною культурою та спортом відбуваються в рамках територіальної громади, що обумовлено явно локальним характером прояву та реалізації такого права людини;

- в рамках такої діяльності відбувається реалізація конституційного права людини та громадянина на охорону здоров'я, шляхом заняття фізичною культурою та спортом;

- ОМСВ мають достатні компетенційні повноваження та визначені предмети відання профільного характеру для належного становлення та розвитку в територіальній громаді системи фізичної культури та спорту.

Список використаної літератури

1. Див.: Ильин Е. П. Психология спорта / Е. П. Ильин. – СПб. : Питер, 2009. – С. 187–188.
2. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
3. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

С.О. Згура

A ROLE OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF UKRAINE IS IN CREATION AND BECOMING OF SYSTEM OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT IN TERRITORIAL SOCIETY

In the article theoretical and normative grounds are probed on the decision of role of organs of local self-government of Ukraine in the process of creation and becoming of the system of physical culture and sport in territorial mass.

УДК 342.1

Ю. В. Сєднєв

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРОГРАМУВАННЯ РОЗВИТКУ МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано актуальні аспекти програмування розвитку морегосподарського комплексу в Україні. Досліджена ефективність відповідних муніципальних програм та нормативні передумови їх розроблення та реалізації, висвітлено відповідні організаційно-правові недоліки цих актів.

Ключові слова: місцевий бюджет, морегосподарський комплекс, муніципальне програмування, програма розвитку, стратегічна програма, цільова програма.

Постановка проблеми. До останнього часу поза увагою фахівців з муніципального права залишалося специфічне становище муніципальних програм, як регулятора суспільних відносин. Ці акти стають сьогодні невід'ємною частиною господарчих систем, зокрема у контексті забезпечення сталого розвитку морегосподарського комплексу у відповідних територіальних громадах, що обумовлює актуальність дослідження їх правової природи та значення.

Ступінь наукової розробки теми. Відповідні завдання раніш не були предметом окремих наукових досліджень; питання правового програмного забезпечення діяльності у сфері морського господарства досліджувалися у працях Б.В. Бабіна, О.В. Валевської, О. С. Савич та О.М. Шемякіна, але залучення у ці процеси муніципальних структур залишилися при цьому поза увагою.

Тому *метою* статті є визначення ролі та завдань муніципального програмування у забезпеченні розвитку морегосподарського комплексу в Україні. Для її досягнення цього необхідно провести аналіз форм муніципального програмування, як форми реалізації місцевого управління море господарським комплексом, визначитись із модальностями та предметом такого регулювання, дослідити відповідну нормативну базу.

Виклад основного матеріалу. Заходи програмного правового регулювання з боку органів публічної влади, як влучно зазначає В.О. Клочков, є необхідними задля забезпечення суспільного розвитку України. Відповідне регулювання сьогодні здійснюється насамперед шляхом розроблення, схвалення та реалізації програм економічного і соціального розвитку та цільових програм. Програми економічного та соціального розвитку є тісно пов'язаними із програмами діяльності уряду, загальними програмними політико-правовими актами, які містять на засадах ієрархічності заходи та норми щодо забезпечення суспільного розвитку у державі, регіоні, громаді чи галузі господарства на короткий термін [1, с. 172], із чим не можна не погодитися.

При цьому сучасні автори констатують, що самоврядна одиниця на рівні територіальної громади або їх сукупності стає повноцінною управлінською системою. Муніципальне програмування, як процес розроблення, ухвалення та реалізації муніципальних програм стає невід'ємною складовою системи муніципального управління та є елементом сучасного муніципального менеджменту. Муніципальну програму К.В. Удовенко визначила, як нормативний акт та форму програмно-управлінської діяльності, яка вживається шляхом реалізації владних повноважень у рамках муніципального менеджменту, має муніципально-правове значення та є спрямованою на забезпечення соціально-економічного розвитку громади або спільноти громад через використання системи індивідуальних та нормативних правових приписів термінового характеру [16, с. 168].

До законодавства, що зараз регламентує процеси розроблення, ухвалення та реалізації програм на регіональному та локальному рівнях, відносяться насамперед Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» 2000 р., «Про державні цільові програми» 2004 р., «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 р., підзаконні акти і державні програми, ухвалені на їх розвиток, та інші нормативні акти. При цьому спостерігається широке використання державних програмно-правових засобів, як загальних, так і спеціальних, для вирішення регіональних та локальних проблем. Вказані акти законодавства у цілому передбачають систему програмування «зверху вниз», коли державні програми мають відображатися у регіональних, а їх сукупність – у районних, міських тощо [8, с. 43].

Розглянемо систему програмних актів, щ використовуються для забезпечення розвитку морегосподарського комплексу на муніципальному рівні. Зазначимо, що окремі стратегічні програмні акти, розроблені органами територіальних громад України містять відповідні заходи. У цьому контексті, можна згадати Стратегію регіонального розвитку міста Севастополя на період до 2015 року, затверджену рішенням міської ради від 10 квітня 2007 р. № 1781; Середньострокову Програму соціально-економічного розвитку міста Севастополя на 2008–2011 рр., схвалена рішенням міської ради від 12 червня 2007 р. № 2066 та Стратегію розвитку міста Севастополя на 2010-2020 роки, ухвалену рішенням міської ради від 14 вересня 2010 р. № 10837. Далі ми побачимо

вплив приписів цих програм на норми програм соціально-економічного розвитку Севастополя у сфері розвитку морегосподарського комплексу.

Стратегічний план економічного і соціального розвитку міста Євпаторія на період до 2015 року, розроблений Комітетом стратегічного планування виконавчого комітету та затверджений рішенням міської ради від 27 квітня 2007 р. [14] передбачив відповідні заходи в рамках вирішення Критичної проблеми С «Поліпшення умов для розвитку основних галузей економіки міста та приватного бізнесу. Формування інвестиційної привабливості міста», зокрема в рамках реалізації Стратегічної мети С1 «Створення гнучкої системи відносин до людських ресурсів відповідно до потреб міського ринку праці» (операційна ціль С 1.3 стосовно Євпаторійського морського торговельного порту) та Стратегічної мети С3. «Створення системи залучення інвестицій в економіку міста та забезпечення конкурентоспроможності міста на ринку інвестицій» (оперативні цілі С 3.1, С 3.2, С 3.3 та С 3.4).

З метою моніторингу та виконання цього Стратегічного плану рішенням виконавчого комітету міської ради від 11 травня 2007 р. № 314/4 був створений моніторинговий комітет, був розроблений Середньостроковий план економічного і соціального розвитку міста Євпаторія, затверджений рішенням міської ради від 25 вересня 2008 р. № 5-23/8 [13]. У цілі 3 цього плану завдання А1.4 передбачало такий цікавий захід, як розроблення та реалізація протягом 2008–2009 рр. комплексу заходів щодо забезпечення утримання пляжів відповідно до «Правил охорони життя людей на водних об'єктах м. Євпаторії», насамперед стосовно впорядкування роботи маломірних суден, функціонування причалів, організації служби рятування тощо.

Водночас окремі стратегічні документи приморських територіальних громад містять лише констатацію наявності та потужностей об'єктів морегосподарського комплексу, що знаходяться на їх території. Такими актами, зокрема, є Стратегічний план розвитку м. Ізмаїла, підготовлений Комітетом стратегічного планування за підтримки Проекту «Економічний розвиток міст» у квітні 2008 р. [15] та Стратегічний план економічного та соціального розвитку міста Білгорода-Дністровського на період до 2017 року, схвалений рішенням міської ради від 18 липня 2008 р. № 533-V [11].

Програми розвитку, що схвалюються у приморських територіальних громадах в розвиток приписів Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» 2000 р. також достатньо варіативно регламентують аспекти розвитку морегосподарського комплексу. Окремі з таких програм взагалі оминають відповідні питання, навіть за умов наявності містоутворюючих підприємств морського транспорту. Втім, більшість відповідних програм розвитку містять опис суб'єктів та форм морегосподарської діяльності, що діють на території територіальної громади, незалежно від підпорядкування та власності цих установ та підприємств і можливостей міської влади впливати на ці процеси. Так, Програма економічного і соціального розвитку міста Ізмаїла на 2010 р. містить опис господарських показників діяльності відкритого акціонерного товариства «Українське дунайське пароплавання» та Ізмаїльського морського торгового порту за 2009 рік; у розділі 3.1.2 програми «Транспорт та зв'язок» були вказані прогнози роботи Ізмаїльського порту та пароплавання на 2010 рік [12].

У Програмі соціально-економічного та культурного розвитку міста Іллічівська на 2011 рік, схваленій рішенням міської ради від 25 лютого 2011 р. № 32-VI відповідні аспекти врегульовані у частині 5 «Транспортна галузь»; зокрема зазначається, що міською владою в 2011 році «будуть здійснюватися заходи по підвищенню ефективності функціонування двох портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, збільшення вантажопереробки, фінансово-господарських показників» та містить прогноз господарської діяльності Іллічівського морського торговельного порту, Іллічівського морського рибного порту та закритого акціонерного товариства

«Іллічівський зерновий термінал» [10]. Програма економічного і соціального розвитку міста Миколаєва на 2011–2014 роки, затверджена рішенням міської ради від 30 грудня 2011 р. № 2/8 передбачає розвитку транспортної інфраструктури та відповідні заходи у розділах 5.2 «Інвестиційна діяльність» та 6.3 «Промисловість» [9].

Можна побачити, що більшість зазначених заходів наведених програм потребують вирішення на загальнодержавному рівні, тому їх фіксація у програмі є достатньо декларативною. Більш досконалим прикладом врегулювання відносин у сфері розвитку морегосподарського комплексу слід вважати Програму економічного і соціального розвитку міста Севастополя на 2011 рік, схвалену рішенням Севастопольської міської ради від 31 січня 2011 р. № 286 [6]. Хоча ні у основній меті Програми, ні у шості її пріоритетних завданнях, ані у дванадцяти основних цілях та завданнях на 2011 рік немає згадок про морське господарство, сама Програма є насиченою відповідними приписами.

У цьому акті зазначається, що із метою екологічного оздоровлення, економічного, соціального та культурного розвитку міста Севастополя і зони Балаклавської бухти міста розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 594-р та постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 1017 «Про затвердження Програми сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року» було затверджено План заходів щодо демілітаризації, екологічного оздоровлення і подальшого економічного, соціального і культурного розвитку зони Балаклавської бухти м. Севастополя.

У вересні 2010 р. управлінням економіки міської державної адміністрації було підготовлено та направлено до Міністерства економіки України повний пакет документів до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 року № 1017» щодо доповнення Програми сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року заходами щодо демілітаризації, екологічного оздоровлення і подальшому економічному, соціальному і культурному розвитку зони Балаклавської бухти м. Севастополя, з урахуванням необхідності приведення її у відповідність до Закону України «Про державні цільові програми» 2004 р.

У програмі 2011 р. вказується про Детальний план території Балаклавської бухти з деталізацією рішень комплексного містобудівного освоєння території, спрямований на комплексну забудову – каталізатор розвитку туризму та курортно-рекреаційної сфери міста та його перетворення в багатофункціональний цілорічний курорт національного значення на основі принципів «зеленого» девелопменту (green development), інноваційних інженерних рішень. Також у цій програмі згадується План перспективного розвитку з урахуванням реалізації проектів, спрямованих на екологічне оздоровлення Балаклавської бухти, створення не менше 4000 нових робочих місць, збільшення доходів до міського бюджету та збільшення кількості населення Балаклави; зазначається про заході із перетворення Балаклави на центр яхтового туризму та швидкісних катерів на Чорному морі [6].

Підрозділ програми 2011 р. 1.2.3 «Розвиток портового господарства» містить значну описову частину щодо відповідних установ та підприємств Севастополя, природних та господарських умов їх діяльності. При цьому визнається, що «морське майбутнє Україні буде багато в чому визначатися станом і розвитком морського господарського комплексу Севастополя, потенційні можливості якого в даний час використовуються менш ніж на 20%». Головною метою розвитку портового господарства у місті в 2011 році програма визначає реалізацію потенціалу міста Севастополя як морського порту, розвиток портової інфраструктури його морегосподарського комплексу, виконання міжнародних зобов'язань України щодо

забезпечення безпеки судноплавства в її морському регіоні в районі Севастополя, дотримання принципів оптимального поділу комерційних і адміністративних, цивільних і військових функцій, ефективного поєднання державної, комунальної, колективної, приватної, змішаної та інших форм власності [6].

Детально регламентує питання розвитку морегосподарського комплексу і Програма соціально-економічного розвитку м. Феодосії на 2011 рік, затверджена рішенням міської ради від 28 грудня 2010 р. № 108 [об_у108]. Детальний опис ситуації у морегосподарському комплексі містить розділ II програми «Оцінка тенденцій соціально-економічного розвитку регіону за 10 місяців 2010 року та виконання заходів Програми». Прогноз господарського розвитку містить розділ III програми «Планування розвитку реального сектора економіки і соціальної сфери в 2011 році». Зокрема, ці питання відображено у підрозділах 2.1 (3.1) «Промисловість» (частина «Суднобудування та судноремонт») та 2.2 (3.2) «Наука» і 2.3 (3.3) «Транспорт».

Зазначені підрозділи містять оцінки господарської активності конкретних виробництв, таких як відкриті акціонерні товариства «Приморець» та ФСК «Море», державні підприємства «Склопластик», «Феодосійський судномеханічний завод», «Феодосійський морський торгівельний порт», науково-виробничий випробувальний центр «Ай-Петрі» та Феодосійське підприємство із забезпечення нафтопродуктами. Водночас характерно, що жодних важелів адміністративно-управлінського або господарського характеру органи місцевого самоврядування стосовно усіх наведених у програмі підприємств морегосподарського комплексу не мають [7].

Програма економічного і соціального розвитку міста Маріуполя на 2011 рік, схвалена рішенням міської ради від 28 січня 2011 р. № 6/3-163, розроблена із урахуванням пріоритетів економічного і соціального розвитку міста на період до 2011 року, затверджених рішенням Маріупольської міської ради від 29 лютого 2008 р. № 5/19-3326, також приділяє істотну увагу питанням розвитку морегосподарського комплексу. Крім описових положень, у частині програми 6.2.2 «Транспорт і зв'язок» до основних завдань віднесено реконструкцію причалів порту та магістральних мереж енергопостачання, капітальний ремонт та модернізація засобів механізації та кранового обладнання порту. Водночас, як випливає з норм Фінансового забезпечення виконання заходів зазначеної Програми, усі заходи у сфері морського транспорту обсягом фінансування 93300 тис грн. підлягають забезпеченню за рахунок коштів відповідного державного підприємства – Маріупольського морського торгівельного порту. При цьому у Фінансовому забезпеченні міститься як назва відповідних сьома заходів, так і обсяг фінансування, а також очікуваний результат [5].

Ситуація, при якій муніципальні структури є обмеженими у впливі на підприємства та установи морегосподарського комплексу не лише обумовлює декларативність та описовість більшості відповідних приписів програм розвитку, але й істотно обмежує форми розроблення та ухвалення муніципальних цільових програм відповідного напрямку. Певним виключенням у цій сфері слід вважати Програму забезпечення безпеки на водних об'єктах в прибережній смузі морської акваторії і в гірських масивах міста Севастополя на 2012–2016 роки, затверджену рішенням міської ради від 22 листопада 2005 р. № 4074 [4].

Як відзначалося у ч. 2 програми 2005 р., робота, що проводиться структурними підрозділами міської державної адміністрації, районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування Севастополя в організації безпеки, збереження життя і здоров'я мешканців та гостей міста на водних об'єктах сприяє створенню передумов для недопущення зростання рівня загибелі серед гостей і жителів міста. При цьому констатувалося, що своєчасне надання допомоги потерпілим на воді підрозділами Комунальної спеціалізованої аварійно-рятувальної служби на водних об'єктах міста Севастополя можливо при постійній готовності служби до дій за

призначенням.

Матеріально-технічна база цієї служби, відзначалося у програмі, вимагає постійного фінансового забезпечення з її утримання, модернізації, оновлення. Відповідальним за виконання програми підрозділом було визначено Управління з надзвичайних ситуацій міської державної адміністрації, одним з двох виконавців заходів програми та розпорядником бюджетних коштів (щодо водних об'єктів) було визначено Комунальну спеціалізовану аварійно-рятувальну службу на водних об'єктах міста Севастополя. Програма мала реалізовуватися, згідно з термінами, визначеними у програмі та з календарним планом відповідних договорів. Програма 2005 р. відповідає усім вимогам програмного менеджменту, адже у ній, із розподілом на 7 частин, було детально визначено обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, терміни та етапи виконання; систему управління та контроль за ходом виконання програми; питання фінансування програми та ін.

Розглянемо Заходи Програми 2005 р. Вони склалися з двох розділів (питанням водної безпеки було присвячено перший розділ Заходів), із визначенням термінів виконання (початку і кінця робіт), джерел фінансування (із порічним розподілом між державним, місцевим бюджетами та коштами підприємств) та очікуваних результатів. Сім заходів I розділу передбачали дії з:

- координації діяльності органів управління у попередженні нещасних випадків на водних об'єктах міста;
- моніторингу рівня безпеки відпочинку на морському узбережжі і внутрішніх водоймах;
- підготовки та перепідготовки фахівців-рятувальників спеціалізованих підрозділів державної та комунальної форм власності, особового складу відомчих рятувальних постів підприємств, установ та організацій міста, що надають послуги на воді;
- забезпечення постійної готовності спеціалізованих аварійно-рятувальних служб і підрозділів;
- організації і проведення операцій з пошуку і порятунку, надання допомоги постраждалим;
- профілактики дотримання правил поведінки на воді [4].

Також слід зазначити, що крім програм розвитку та цільових програм питання регламентації відпорних морегосподарського характеру на рівні територіальних громад відбуваються під час складання місцевих бюджетів із дотриманням програмно-управлінського підходу, шляхом бюджетного програмування. Розглянемо, як приклади такого програмування, бюджети міст Керч та Феодосія 2011 р.

Бюджет міста Керчі на 2011 рік, схвалений рішенням міської ради від 27 грудня 2010 р., не передбачав спеціальних витрат у морегосподарській сфері. Водночас програмування його доходів відображає залежність міського бюджету від відповідних форм господарської діяльності, адже серед відповідних бюджетних програм доходів містяться податок з власників водних транспортних засобів та збори за спеціальне водовикористання [2].

Міський бюджет Феодосії на 2011 рік, схвалений рішенням міської ради від 28 грудня 2010 р. № 107 не містив згадок про внутрішні доходи, пов'язані із морегосподарською діяльністю, водночас серед доходів цього місцевого бюджету окремо визначено офіційні трансферти за кодом 41031400. Ці трансферти охоплюють субвенцію з Державного бюджету України місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів внаслідок дислокації військових формувань Чорноморського флоту Російської Федерації на території міст Севастополя, Феодосії та селища Гвардійське та субвенцію на розвиток соціально-економічної сфери міста Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту. Бюджет

Феодосії отримав у 2011 за цими субвенціями 1757,6 тис грн. та 1 256,5 тис. грн. [3].

Висновки. Отже, аналіз виконання зазначених приписів муніципальних програм (цільових, програм розвитку та бюджетних) дозволяє погодитися із Удовенко К.В, у тому, що основні проблеми в сфері розроблення, ухвалення та реалізації таких «програм носять правовий, політико-управлінський та фінансово-бюджетний характер». Такі проблеми розподілено на об'єктивні, що склалися в державі та не залежать від структур самоврядування та на суб'єктивні, зумовлені кадровими, управлінськими, економічними негараздами у територіальних громадах та їх об'єднаннях. Водночас питання розвитку морегосподарського комплексу активно висвітлюються у стратегічних програмних документах територіальних громад та у програмах соціально-економічного розвитку. Цільові та бюджетні муніципальні програми відображають відповідні процеси у недостатньому обсязі; шляхи виправлення ситуації, що склалася, мають стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Ключков В. О. Програмне регулювання в сучасному праві : теоретичні засади: дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01 Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / В. О. Ключков. – Луганськ, 2011. – 226 с.
2. О бюджете города Керчи на 2011 год [Електронний ресурс] : решение Керченского городского совета (3 сессия 6 созыва) от 27 декабря 2010 г. – Режим доступа: <http://www.kerchrada.gov.ua/docs.asp>
3. О городском бюджете на 2011 год [Електронний ресурс] : решение 5 сессии Феодосийского городского совета 6 созыва от 28 дек. 2010 г. № 107. – Режим доступа: <http://feodosea.com/gorsovvet/o-gorodskom-byudzete-na-2011-god>
4. О Программе обеспечения безопасности на водных объектах в прибрежной полосе морской акватории и в горных массивах города Севастополя на 2005-2011 г.г. [Електронний ресурс] : решение Севастопольского городского совета от 22 нояб. 2005 г. № 4074. – Режим доступа: sev.gov.ua/spaw2/uploads/files/Progr_spasat.doc
5. О Программе экономического и социального развития города Мариуполя на 2011 год [Електронний ресурс] : решение Мариупольского городского совета от 28 янв. 2011 г. № 6/3-163. – Режим доступа: <http://www.marsovet.org.ua/articles/show/article/208>
6. О Программе экономического и социального развития города Севастополя на 2011 год [Електронний ресурс] : решение Севастопольского городского совета от 31 янв. 2011 г. № 286 – Режим доступа: <http://sev.gov.ua/economy/socprog/SER2010/>
7. Об утверждении Программы социально-экономического развития г. Феодосии на 2011 год [Електронний ресурс] : решение 5 сессии Феодосийского городского совета 6 созыва от 28 дек. 2010 г. № 108. – Режим доступа: <http://feodosea.com/gorsovvet/программа-социально-экономического>
8. Правовое программное регулирование развития морского хозяйства : [кол. моногр.] / Б. В. Бабин, О. С. Савич, Г. Ф. Пивторак и др. ; под ред. проф. А. Н. Шемякина. – Саарбрюкен : LAP LAMBERT, 2011. – 58 с.
9. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Миколаєва на 2011–2014 роки [Електронний ресурс] : рішення Миколаївської міської ради від 30 груд. 2011 р. № 2/8. – Режим доступа: http://www.gorsovvet.mk.ua/potential/development_plan.ua
10. Про Програму соціально-економічного та культурного розвитку міста Іллічівська на 2011 рік [Електронний ресурс] : рішення Іллічівської міської ради

- від 25 лют. 2011 р. № 32-VI. – Режим доступу:
http://ilyichevsk-rada.gov.ua/prog_econo_2011.php
11. Про Стратегічний план економічного та соціального розвитку міста Білгорода-Дністровського на період до 2017 року [Електронний ресурс] : рішення Білгород-Дністровської міської ради від 18 липня 2008 р. № 533-V. – Режим доступу: http://bilgorod-d.org.ua/uploads/andrey/29.11.2010/strat_plan_do_2017.pdf
 12. Програма економічного і соціального розвитку міста Ізмаїла на 2010 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://izmail-rada.gov.ua/images/files/gorprog3.doc>
 13. Среднесрочный план экономического и социального развития города Евпатория [Електронний ресурс] : утв. решением Евпаторийского городского совета от 25 сент. 2008 г. № 5-23/8. – Режим доступу:
<http://www.kalamit.info/index.php?area=2&p=news&newsid=477>
 14. Стратегический план экономического и социального развития города Евпатория на период до 2015 года [Електронний ресурс] : разработан комитетом стратегического планирования, утвержден решением Евпаторийского городского совета от 27 апр. 2007 г. – Режим доступу:
<http://www.kalamit.info/index.php?area=2&p=news&newsid=93>
 15. Стратегічний план розвитку м. Ізмаїла [Електронний ресурс] : підгот. Комітетом стратегічного планування за підтримки Проекту «Економічний розвиток міст» [Ізмаїл, квіт. 2008 р.]. – Режим доступу:
http://www.linc.com.ua/documents/storage/SP_Izmail_U.pdf
 16. Удовенко К. В. Правове забезпечення муніципальної програмної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право / К. В. Удовенко – Х., 2010. – 236 с.
Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

J. Sednev

MUNICIPAL PROGRAM DEVELOPMENT IN UKRAINE OF MARINE ECONOMY

The actual aspects of the state programming of the development the maritime economy sector are distinguished in the article. The effectiveness of the coherent municipal programs and normative causes of their development and realization are analyzed, the organizational legal lacks of those acts are lighted at.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

УДК 342.12

О. М. Шемякін С. В. Благодельський, А. В. Іванова

ПРОГРАМНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СТАЛІЙ РОЗВИТОК МОРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

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.

Ключові слова: морське господарство, правове програмування, програмне

регулювання, програми розвитку, цільові програми.

Постановка проблеми. Сталій розвиток національних та регіональних морегосподарських систем, глобального мирового морського господарства в цілому є складним процесом, в якому функціонують 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. Тому теоретико-прикладні наукові дослідження програмного правового регулювання розвитку морського господарства мають велику актуальність. Так, кафедрою морського права Одеської національної морської академії здійснюється науково-дослідна робота за темою № 104-Б «Визначення механізмів розроблення та фінансування міжнародних програм та форм їх імплементації у національне морське законодавство».

Метою цього аналізу 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. Питання програмного регулювання знайшли свій розвиток у працях Б.В. Бабіна, О.Ю. Іваницького, В.О. Ключкова, В.О. Кроленко, Е. В. Третьяка, К.В. Удовенко та ін. Водночас робіт, присвячених аналізу впливу програмних правових регуляторів на розвиток морського господарства сьогодні немає.

Виклад основного матеріалу. 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 [16]. 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.

Е.В. Третьяком 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 [17, с. 8].

На думку В.О. Ключкова феномен програми має різні форми відображення у законодавстві та вітчизняній правовій доктрині [2, с. 23]. У той же час В.О. Кроленко 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 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 прогнозних 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 судовласників за безумовного пріоритету інтересів

держави, раціонального використання національних багатств та сировинних ресурсів Світового океану, якими є водні живі ресурси» [11].

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 [13].

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, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051-р [14] та про Стратегію розвитку суднобудування на період до 2020 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 р. № 581-р [15]. 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 [14].

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 [15].

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 [13].

Підсумовуючи, можна зробити *висновок* про те, що 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.

Список використаної літератури

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 берез. 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
 5. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
 6. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 20 трав. 2010 р. № 2278-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <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 верес. 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 берез. 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 трав. 2002 р. № 713 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1094.
 11. Про Національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002-2010 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2987-III // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 12. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.
 13. Про схвалення Державної програми удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002–2006 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січ. 2002 р. № 96 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 14. Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лип. 2008 р. № 1051-р // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2008. – № 58. – Ст. 1946.
 15. 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.
 16. Сташко І. Програмне регулювання малого та середнього бізнесу в регіонах [Електронний ресурс] / І. Сташко, Н. Прокопович // Сучасний соціокультурний простір : матеріали Інтернет конф., 20–22 верес. 2007 р. – Режим доступу: <http://intkonf.org/>

17. Третьяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Е. В. Третьяк. – Дніпропетровськ, 2009. – 23 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

A. Shemyakin, S. Blahodelskyu, A. Ivanova

SOFTWARE LEGAL REGULATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MARITIME SECTOR

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 in shown, such on the regional and local levels.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 341.1

Б. В. Бабін

НАЦІОНАЛЬНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ МІЖНАРОДНОГО ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто норми законів та підзаконних статутних актів України, що регламентують аспекти розроблення та реалізації міжнародних програм. Досліджено відповідні норми, узагальнено механізми впливу національного права України на міжнародне програмування.

Ключові слова: державна програма, компетенція органу влади, міжнародна програма, міжнародне правове програмування, національне законодавство.

Постановка проблеми. Дослідимо специфіку впливу національних правових форм на систему міжнародного програмного регулювання. Ці процеси, як і інші форми впливу національного права на міжнародне, мають певною мірою обмежений характер, втім, без їх аналізу неможливо усвідомити як особливості й передумови розроблення та схвалення міжнародних програм, так і їх наступну національну імплементацію. Наведене обумовлює *актуальність* відповідного дослідження, його *метою* слід вважати аналіз національних законодавчих передумов, що впливають на процеси розроблення та реалізації міжнародних правових програм.

Водночас вплив національних правових механізмів на міжнародне програмування може мати різні форми; тому завданнями статті слід вважати визначення специфіки впливу національного законодавства на міжнародне правове регулювання, дослідження специфіки відповідних механізмів та актів на прикладі правової системи України, визначення законодавчих механізмів розроблення та пропонування проєктів міжнародних програм Україною.

Ступінь наукової розробки теми. Окремі аспекти міжнародних програм у вітчизняному праві аналізувалися у працях В.О. Кроленко, Е.В. Третьяка, К.В. Удовенко, а визнані вітчизняні теоретики міжнародного права, зокрема Г.Є. Бувайник, О.С. Гавердовський, Г.П. Жуков, Н.М. Ульянова, С.В. Черниченко розглядали окремі аспекти програмної діяльності, але сучасні комплексні наукові роботи у цій сфері відсутні.

Виклад основного матеріалу. Слід констатувати, що природна складність поєднання національних та міжнародних організаційно-правових форм програмотворення обумовила обмежене згадування про міжнародне програмування у спеціалізованому національному законодавстві України, що не можна вважати оптимальним правовим вирішенням відповідної проблеми.

Зокрема, у законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III [3], «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [4], «Про інноваційну діяльність» 2002 р. [12], «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [27], у Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, схваленому постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 [10], в постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [25] не згадуються міждержавні чи міжнародні програми.

Водночас, вочевидь стикаючись із практикою наднаціонального програмного регулювання в окремих сферах, вітчизняний законодавець неодноразово згадує міжнародне програмування у галузевому законодавстві (насамперед у сферах науки та екології). Так, у ч. 4 ст. 14 Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» в редакції від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII вказується, що Україна бере участь у розробці і здійсненні міждержавних науково-технічних програм на основі багатосторонніх чи двосторонніх договорів та угод, передбачаючи виділення для цієї мети бюджетних коштів. У чч. 2, 3 ст. 27 цього акту відзначається, що міжнародне науково-технічне співробітництво здійснюється шляхом проведення спільних наукових досліджень, технічних та технологічних розробок на основі спільних науково-технічних програм. При цьому суб'єкти науково-технічної діяльності України отримали право «брати участь у виконанні міжнародних програм та укладати угоди з іноземними організаціями і фірмами» [18]. Додамо, що відповідні норми у чинній версії Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» відсутні.

Про міждержавні науково-технічні програми йшлося й у постанові Кабінету Міністрів України від 3 червня 1993 р. № 412, що визначила систему науково-технічних програм» [26]. Положення про порядок формування та реалізації державних, галузевих (багатогалузевих), регіональних науково-технічних програм, науково-технічних частин інвестиційних, соціальних та інших програм, яке було схвалене сумісним наказом зацікавлених відомств від 19 травня 1994 р. № 83 відносило міждержавні науково-технічні програми до системи науково-технічних програм. При цьому в Положенні від 19 травня 1994 р. зазначалося, що міждержавні науково-технічні програми розробляються та здійснюються на основі двосторонніх чи багатосторонніх договорів та угод з іншими державами; при цьому, «якщо участь України у такій програмі передбачає виділення бюджетних асигнувань з української сторони», попередній розгляд такої програми у Міністерстві економіки та Державному комітеті з науки і техніки визначався, як обов'язковий [9].

Багато згадок про міждержавні програми є у вітчизняному природоохоронному законодавстві. Так, у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI до основних повноважень Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення розроблення та виконання міждержавних екологічних програм. Водночас у сфері зовнішньої політики уряд України має, за положеннями цієї статті, забезпечувати у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляти та затверджувати державні програми в цій сфері [13]. Додамо, що у Положенні про порядок розроблення екологічних програм, схваленому постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 р. № 1091 вказувалося, що порядок

розроблення, погодження та затвердження міждержавних екологічних програм визначається міждержавними договорами [7].

У Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, схвалених парламентською постановою від 5 березня 1998 р. № 188, згадується про необхідність виконання зобов'язань України, що випливають «з міжнародних екологічних угод, програм, проектів і заходів». У цьому акті згадується також про необхідність розроблення і впровадження міждержавних програм з охорони, використання та відтворення видів тваринного і рослинного світу, яким загрожує зникнення через негативний вплив господарської діяльності [19].

Багато уваги міждержавним програмам приділено у Законі України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV. Зокрема, у ст. 13 цього акту до повноважень Кабінету Міністрів України з регулювання відносин у сфері меліорації земель віднесено:

- організацію розроблення та виконання міждержавних програм меліорації земель;
- здійснення контролю за виконанням міждержавних програм меліорації земель;
- визначення порядку розроблення та погодження міждержавних програм меліорації земель [14].

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища ст. 14 вказаного Закону відносить проведення державної екологічної експертизи проектів міждержавних програм меліорації земель та погодження проектів цих програм. Крім того, участь у розробленні і виконанні міждержавних програм меліорації земель віднесено у зазначеній статті до повноважень центральних органів виконавчої влади з питань агропромислової політики, з питань лісового господарства, з питань геології та використання надр та з питань рибного господарства. До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), обласних та районних державних адміністрацій ст. 15 зазначеного акту відносить опрацювання і внесення пропозицій до проектів міждержавних програм меліорації земель, їх фінансового забезпечення;

У ч. 3, 5 ст. 19. зазначається, що розроблення і погодження міждержавних програм меліорації земель здійснюється виходячи з необхідності збереження природних екосистем, передусім тих, що мають міжнародне значення. При цьому відзначається, що міждержавні програми меліорації земель розробляються, погоджуються та реалізуються у порядку, встановленому відповідними міжнародними договорами України [14].

Стаття 10 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р. № 2918-III до повноважень Кабінету Міністрів України відносить організацію розроблення міждержавних програм у цій сфері питної води та питного водопостачання [21]. У ч. «б» ст. 18 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення розроблення і виконання міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій [1].

У ст. 8 Закону України «Про захист рослин» від 14 жовтня 1998 р. № 180-XIV серед повноважень Кабінету Міністрів України аналогічним чином зафіксовано забезпечення розроблення і виконання міждержавних цільових програм із захисту рослин. Водночас у цьому законі до компетенції Головної державної інспекції захисту рослин віднесено участь у розробленні міждержавних цільових програм захисту рослин; до компетенції державних інспекцій захисту рослин АРК, областей, районів – забезпечення виконання міждержавних цільових програм захисту рослин (ст.ст. 12, 13 Закону).

Цікаво, що у ч. 2 ст. 27 вказаного Закону від 14 жовтня 1998 р. вказується, що фінансування розроблення та виконання міждержавних цільових програм захисту рослин «здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, а також за рахунок коштів підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян». Водночас у ст. 29 зазначеного закону відзначається, що участь України у міжнародному співробітництві у сфері захисту рослин здійснюється в порядку, встановленому законодавством України, зокрема, шляхом розроблення і реалізації міжнародних програм із захисту рослин [11], при чому різницю між згаданими у цьому законі міждержавними та міжнародними програмами із його тексту зрозуміти, на жаль, не можна.

Наведемо також норми ст. 4.5.6 Положення про порядок реалізації програм та проведення заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї, затвердженого наказом Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 1 листопада 2000 р. № 2111, згідно яких до категорії міжнародних програм належать програми, які спрямовані на розвиток міжнародних зв'язків, установлення та підтримання взаємовигідного співробітництва, обмін досвідом з іноземними державними та громадськими організаціями з питань сприяння розвитку, соціальному становленню та захисту дітей, молоді, жінок та сім'ї [8].

Отже, можна побачити, що згадування в окремих законодавчих актах України про розроблення міждержавних та міжнародних програм є достатньо епізодичним та несистемним. Крім того, поточний аналіз не довів наявності значної кількості таких спеціалізованих програм фактично ухвалених хоча б на міжвідомчому рівні.

Слід зазначити, що базові документи українського законодавства, що регламентували та регламентують засади зовнішньої діяльності, зокрема у сфері правотворчості: Закон «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV [15], Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [5] та постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р. № 3360-XII [20] – не регламентують аспекти участі України, її представників, органів та посадових осіб у процесах міжнародної програмотворчості.

Окремі акти встановлюють загальні принципи участі представників України у правотворчій діяльності міжнародних організацій, що можуть використовуватися і в умовах програмотворчості. Достатньо вказати на п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 1994 р. № 474 [2] та про ст. 8 постанови Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 р. № 1371 [24].

Втім, підзаконні нормативні акти, що визначають компетенцію міністерств у сферах закордонних справ, економіки та фінансів, певною мірою окреслюють повноваження цих структур у сфері міжнародного програмування. Зокрема, згідно з п. 5 ст. 5 Положення про Міністерство закордонних справ України, схваленого указом Президента України від 3 квітня 1999 р. № 357/99, МЗС України «має право разом з відповідними центральними органами виконавчої влади здійснювати контроль у межах своєї компетенції за цільовим використанням державних коштів, виділених на реалізацію програм, проектів, заходів, а також міжнародних програм» [22]. Відповідний припис міститься й у п. 5 ст. 5 Положення про МЗС України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 960. За ним, МЗС України «має право: здійснювати контроль за цільовим використанням державних коштів, виділених на виконання програм, проектів, заходів, а також міжнародних програм».

Крім того, Положення про МЗС України від 12 липня 2006 р. № 960 покладає на це міністерство наступні актуальні для нашого дослідження завдання:

- розробка і подання Президентові України та Кабінетові Міністрів України

пропозицій щодо ініціатив міжнародного характеру здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами і міжнародними організаціями;

- організація разом з Мінекономіки роботи та узагальнення пропозицій щодо визначення стратегічних (пріоритетних) напрямів надання Україною міжнародної технічної допомоги іншим державам;

- розроблення та впровадження механізмів реалізації державної політики у сфері надання міжнародної технічної допомоги іншим державам;

- координація разом із Мінекономіки роботи щодо надання міжнародної технічної допомоги іншим державам, контроль «у межах своїх повноважень дотримання ними законодавства з цих питань»;

- участь у розробленні проектів Державного бюджету України і загальнодержавних програм з питань, що належать до його компетенції.

Крім того, згідно з приписами ст. 10 Положення Міністр закордонних справ особисто відповідає за розроблення і виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України в частині проведення державної політики у сфері зовнішніх зносин України [6].

Цікаво, що значно більшу компетенцію у сфері залучення України до міжнародного програмного регулювання, ніж МЗС, має Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку). Згідно п. 1, 14, 15 ст. 4 Положення про Мінекономрозвитку, затвердженого указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [17] це міністерство здійснює наступні функції:

- координує діяльність центральних органів виконавчої влади з питань розроблення і виконання двосторонніх міжурядових угод економічного характеру, укладених Україною з державами СНД, та забезпечує участь в опрацюванні проектів «міждержавних та галузевих програм багатостороннього співробітництва в рамках СНД, ГУАМ, СЕП, ЄврАзЕС та Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації»; готує пропозиції щодо розроблення стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами – учасницями СНД;

- координує та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері технічного та фінансового співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо залучення ресурсів для виконання програм;

- координує роботу, пов'язану з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, проводить моніторинг виконання зазначених програм і проектів, здійснює методологічне забезпечення в цій сфері;

- організовує опрацювання проектних пропозицій та проведення їх експертизи щодо ініціювання інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, приймає рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту та визначення відповідального за його підготовку і реалізацію;

- вносить Кабінету Міністрів України пропозиції про доцільність підготовки системного проекту, розробляє стратегічні та програмні документи з питань співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, зокрема забезпечує розроблення плану співробітництва з такими організаціями на відповідний рік;

- забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги, проводить державну реєстрацію/перереєстрацію програм і проектів міжнародної технічної допомоги в Україні, веде державний реєстр таких програм та проектів [п_м634].

Слід зазначити що у Положенні про Міністерство економіки України,

схваленому указом Президента України від 23 жовтня 2000 р. № 1159/2000 [16] повноваження аналогічного центрального органу влади у сфері програмного регулювання були прописаними менш чітко, але все ж таки окреслювалися. Так, до Мінекономіки України мало, за п. 36, 40, 41 ст. 4 вказаного Положення:

- брати участь у підготовці пропозицій щодо стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами – учасницями СНД;

- забезпечувати реалізацію державної політики у сфері економічного та технічного співробітництва з міжнародними, міждержавними і регіональними організаціями, іноземними державами та їх уповноваженими установами щодо реалізації економічних програм;

- координувати заходи з розроблення і реалізації програм міжнародної технічної допомоги, проводити їх державну реєстрацію, здійснювати моніторинг їх впровадження, контролювати додержанням умов реалізації таких програм [16].

Окремі згадки про програмне регулювання містяться й у Положенні про Міністерство фінансів України, схваленому указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011. За цим актом, Міністерство фінансів України має забезпечувати організацію роботи з використання бенефіціарами коштів міжнародних фінансових організацій та здійснювати заходи щодо реалізації програм, що впроваджуються в Україні із застосуванням секторальної бюджетної підтримки ЄС [23].

Висновок. У цілому можна констатувати обмеженість та фрагментарність законодавчих форм та механізмів, що регламентують участь України у розробленні та пропонуванні проектів міжнародних програм. Водночас не можна не помічати наявність впливу національних правових, зокрема, програмних правових механізмів на міжнародне програмне регулювання. Це знаходить свій прояв як у нормах спеціалізованого законодавства так і в підзаконних регламентних актах, що описують повноваження центральних органів виконавчої влади. Ступінь витребуваності відповідних інститутів національного права у такому міжнародному регулюванні має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1998. – № 36/37. – Ст. 242.
2. Про впорядкування участі міністерств і відомств у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 1994 р. № 474. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-94-%EF
3. 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.
4. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
6. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 960 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.
7. Про затвердження Положення про порядок розроблення екологічних програм [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 31 груд. 1993 р. № 1091. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1091-93-%EF>
8. Про затвердження Положення про порядок реалізації програм та проведення

- заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї : наказ Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 1 листопада 2000 р. № 2111 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2001. – № 9. – Ст. 390.
9. Про затвердження Положення про порядок формування та реалізації державних, галузевих (багатогалузевих), регіональних науково-технічних програм, науково-технічних частин інвестиційних, соціальних та інших програм [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань науки і технологій та ін. № 83 від 19 трав. 1994 р. – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0123-94>
10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2007. – № 8. – Ст. 313.
11. Про захист рослин : Закон України від 14 жовтня 1998 р. № 180-XIV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1998. – № 50/51. – Ст. 310.
12. Про інноваційну діяльність : Закон України 2002 р. // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2002. – 7 лип., № 143. – С. 8–9.
13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
14. Про меліорацію земель : Закон України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2000. – № 11. – Ст. 90.
15. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
16. Про Міністерство економіки України : указ Президента України від 23 жовтня 2000 р. № 1159/2000 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2000. – № 43. – Ст. 1826.
17. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.
18. Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
19. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38/39. – Ст. 248.
20. Про Основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. № 3360-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1993. – № 37. – Ст. 379.
21. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
22. Про Положення про Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 3 квітня 1999 р. № 357/99. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=357%2F99>
23. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
24. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 13 верес. 2002 р. № 1371 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2002. – № 38. – Ст. 1776.

25. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2003.
26. Про систему науково-технічних програм [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 3 черв. 1993 р. № 412. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=412-93-%EF>
27. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2005. – № 40. – Ст. 2529. Стаття надійшла до редакції 05.10.2011 р.

B. Babin

NATIONAL LEGISLATIVE PRE-CONDITIONS OF INTERNATIONAL PROGRAMMATIC ADJUSTING

The norms of laws and sublaw statutory acts of Ukraine, regalementing the aspects of development and realization of the international programs are looked at. The analysis of coherent norms is made; the mechanisms of impact of the national Ukrainian law on the international programming are watched.

УДК 341.1

М. О. Баймуратов, Г. В. Потапчук

МОРСЬКЕ ПІРАТСТВО: АКТУАЛІЗАЦІЯ В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД ТА НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ НА МІЖНАРОДНИЙ ПРАВОПОРЯДОК

У статті досліджуються процеси актуалізації морського піратства в сучасний період та його негативний вплив на міжнародний правопорядок.

Ключові слова: морське піратство, міжнародний правопорядок, міжнародно-правова доктрина.

Постановка проблеми. Серед актуальних проблем, що стоять перед світовим співтовариством держав і потребують свого негайного вирішення, важливе місце належить морському піратству. Воно входить до складу злочинів міжнародного характеру, що чиняться на морі та за своїм онтологічно-функціональним змістом є характерними саме для цього середовища. Ця проблема вже встигла привернути увагу всієї світової громадськості та стала вельми актуальною навіть для такої миролюбної причорноморської держави, як Україна.

За останні десять років піратство як у кількісному (2002 р. – 383 акти нападів піратів, у результаті яких 6 моряків убито; 2003 р. – 452 акти нападів, у результаті яких 21 моряка було убито; у 2004 р. зафіксовано 330 актів нападів – 30 моряків убито; 2006 р. – 239 нападів; 2007 р. – 263 піратські напади на морські судна; всього за перших 9 місяців 2009 р.: на 114 суден висаджувалися пірати; 34 судна були захоплені; 88 суден було обстріляно; 661 члена екіпажу було взято в заручники; 12 членів екіпажу було викрадено; 6 членів екіпажу загинули; 8 членів екіпажу пропали без вісті; з початку 2010 р. зафіксовано 196 інцидентів на морі, пов'язаних з акціями піратів) [1], так і в якісному стані (розширення видів і технічної якості озброєння піратів та диверсифікація засобів та методів їх нападу) дуже стрімко переросло в проблему світового масштабу, яку сьогодні багато держав оцінюють як один із видів міжнародного тероризму, бо вона явно та безперечно загрожує неймовірними негативними наслідками, насамперед серйозними порушеннями системи світового

морського судноплавства та вантажопасажирських перевезень, які супроводжуються не тільки великими людськими жертвами, але й тяжкими економічними та екологічними наслідками, політичним напруженням міжнародних відносин між державами тощо. Так, деякі зарубіжні експерти вважають проблему піратства серйозною у ступені, достатньому для справляння безпосереднього впливу на регіональну безпеку, яка потребує адекватного розвитку рівня регіонального співробітництва в зазначеній сфері. Інші відзначають, що піратство становить безпеку не тільки міжнародній морській торгівлі, а й набуває рис феномена світового піратства та виходить на рівень проблем, від вирішення яких залежить стабільне існування людства.

Ступінь наукової розробки теми. Незважаючи на новизну зазначеної проблематики, юридична наука так або інакше освітлювала питання забезпечення свободи міжнародного та національного судноплавства та його безпеки. Особливий інтерес становлять дослідження російських і іноземних учених XIX і початку XX століть, таких, як: У. Батлер, І. Блюнчлі, Б. Божек, Е. Д. Браун, Д. Бубакер, А. Булесбаа, М. Валенсія, Е. Ватель, Д. Відас, П. Вілкінсон, Б. Дабнер, Д. О. Качановський, Д. Коломбос, Є. Конторович, Ф. Ліст, А. В. Лоу, М. Мак-Дугел, Ф. Ф. Мартенс, М. Нордквіст, І. А. Овчинников, Г. Онг, Л. Оппенгейм, Т. Ортолан, П. Отфейль, Ф. Перельс, Д. Ротвелл, М. Траверс, Ч. Ч. Хайд, Д. Хекворт, Р. Черчилль, К. Шмідт, А. Янг.

Науковою основою дослідження стали загальні та спеціальні науково-теоретичні праці сучасних учених із міжнародного права, які зробили внесок до розробки його загальних проблем та проблематики безпеки на морі та боротьби з піратством. Видне місце серед них посідають: М. О. Баймуратов, К. А. Бекяшев, І. П. Бліщенко, М. В. Буроменський, О. Ф. Висоцький, Л. М. Галенська, Є. Б. Ганюшкіна, М. М. Гуренко-Вайцман, В. М. Гуцуляк, В. В. Демиденко, В. Н. Денисов, О. О. Зайчук, А. В. Змеєвський, Г. Г. Іванов, Г. В. Ігнатенко, А. Я. Капустін, І. І. Карпец, А. Л. Колодкін, О. Л. Копиленко, М. Куршев, М. І. Лазарев, І. І. Лукашук, Я. Маховський, Н. Р. Малишева, С. О. Малінін, В. В. Мицик, С. А. Моджорян, М. М. Нейдінг, І. Х. Нейкирхен, Ю. С. Ромашев, В. Ф. Сидорченко, І. Є. Тарханов, С. В. Черніченко.

Мета статті. Автори в рамках запропонованої статті ставлять за мету дослідити актуалізацію морського піратства в сучасний період та його негативний вплив на міжнародний правопорядок.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що практично все XX століття морське піратство перебувало поза увагою світового співтовариства. Його появу наприкінці століття багато хто вважали спорадичними випадками, а подальший розвиток і активізацію – історичним анахронізмом. Разом з тим багато дослідників вважають, що морське піратство проходить сучасний період свого розвитку, відзначаючи, що воно нікуди не йшло, а лише в певні періоди сучасної новітньої історії мімікрувало, а потім розгорнулося у всій своїй новій могутності.

Так, В. Ф. Сидорченко обчислює сучасний період піратства з другої половини XIX ст., природно включаючи його в загальну хронологію розвитку морського розбою. Він вважає його фактологічним початком скасування каперства, а також наявністю істотних змін у сфері суднобудування і мореплавання, зв'язаних з досягненнями науково-технічного прогресу (на зміну вітрилам на морських судах поступово прийшли парові машини, а потім дизелі, турбіни, ядерні реактори) [2]. У свою чергу, В. Л. Михеев затверджує, що «піратство існувало з різною інтенсивністю у всіх приморських країнах. Піратство не зникло і в даний час» [3].

Представники міжнародно-правової доктрини виділяють ряд факторів і зумовлені ними тенденції у сфері сучасного піратства, що носять не тільки амбівалентний характер, бо деякою мірою вони як стримують і протидіють зростанню піратства, так і детермінують таке зростання, але й у сучасних умовах багато які з цих факторів виявляються неспроможними. Розглянемо їх.

Першим із зазначених факторів є істотне збільшення кількості суден у Світовому океані – у даний час їх у сотні разів більше, ніж було в XVII–XVIII ст.ст., тобто в епоху розквіту піратства. Слід зазначити, що при цьому точна кількість суден невідома, хоча передбачається, що їх понад 30 млн [4]. Отже, збільшення кількості суден на світових морських шляхах об'єктивно розширює коло суб'єктів зазіхання з боку піратів, але одночасно дає і можливість організувати і реалізувати колективні дії з боку держав, екіпажів і власників суден для здійснення протидії йому.

Другим фактором можна вважати збільшення кількості великих і дуже великих суден, на яких перевозиться основна частина морських вантажів. Цей фактор, на думку В. Ф. Сидорченка, породжує відразу дві негативні тенденції для розвитку піратства: 1) напад на такі судна найчастіше неможливий чи малоперспективний; 2) навіть будучи захопленими, великі судна не можуть використовуватися для піратських операцій через свої розміри, малу швидкість і маневреність, а також впізнання їх колишніми власниками і спеціальними протипіратськими службами. Крім того, з урахуванням сучасного розвитку космонавтики, апарати, що функціонують на орбіті, здатні знайти таке судно в найкоротший термін і навести на піратів авіацію чи надводні військові кораблі [5].

Разом з тим у сучасній практиці морського піратства збільшуються випадки захоплення великих і особливо великих суден і їх затримання разом з екіпажами з метою одержання викупу. У 2005 р. біля берегів Сомалі зафіксована перша спроба піратів захопити цілий круїзний лайнер «Сіборн спіріт», що проходив у 160 км від узбережжя, направляючись з єгипетського порту Олександрія в Кенію. Пірати наздогнали його на швидкохідних катерах і почали обстрілювати з автоматів і гранатометів. Виручила лише кмітливість команди лайнера. Моряки застосували проти нападаючих так названу акустичну пушку: її звук буквально глушить людину. Це дало можливість виграти час для того, щоб лайнер зміг прискорити хід і піти у відкритий океан [6]. У листопаді 2008 р. сомалійські пірати в 450 морських милях (830 кілометрів) до південно-сходу від кенійського міста Момбаса захопили і доставили до їхньої основної бази на сомалійському узбережжі – у порт Ейль – супертанкер Sirius Star, що перевозив 2 млн барелів нафти вартістю 100 млн дол. США, який належав ТНК із Саудівської Аравії ARAMCO і затримувався до одержання піратами викупу [7].

Третім фактором можна вважати появу внаслідок науково-технічного прогресу плаваючих об'єктів, що недоступні для піратів через свої фізико-технічні характеристики (підводні судна (військові й торгові), літаки-катера, екраноплани зі швидкістю до 150 вузлів, плаваючі акваміста з населенням до 200 тис. чоловік і т. д.) [8]. Природно, що тенденції до появи на морі суден з особливими навігаційними й іншими характеристиками, що роблять їх недоступними для піратів, варто віднести до числа несприятливих для розвитку піратства. Разом з тим досягнення науково-технічного прогресу, що дозволяють створювати швидкісні й маневрені судна і кораблі, використані сучасними піратами, варто розглядати як фактор, сприятливий для розвитку піратства [9].

Ще одним, четвертим, фактором є наявність серйозного озброєння на піратських кораблях, які обладнані скорострільними пушками і кулеметами, а самі пірати – гранатометами й автоматами, що сприяє розвитку сучасного піратства [10]. Слід зазначити, що в цьому прямо винуваті багато які держави-члени світового співтовариства, які вважають продаж зброї важливим фактором зміцнення національної економіки. В умовах твердої конкуренції на збройовому ринку придбати найсучаснішу зброю, навіть малими партіями, з використанням посередницьких структур не становить великого труда, і цим успішно користаються піратські синдикати і подібні їм структури.

П'ятий фактор, що кореспондує з четвертим і виступає як одна зі сторін дихотомії, є відсутність на торгових судах будь-якого озброєння в мирний час (крім великих пасажирських суден, що мають служби безпеки) і заборона (у більшості країн,

включаючи Росію) видавати зброю членам екіпажу. Це об'єктивно сприяє безкарності піратських операцій і позитивно позначається саме на розвитку піратства. Природно, що існують держави, де встановлене дуже суворе покарання за піратство, і навіть віддаленість загрози покарання, що можливо лише тоді, коли (і якщо) пірата піймають, має свою дію на потенційних піратів. Але разом з тим безкарність дій піратів у момент нападів перманентно зростає. Серед багатьох інших факторів це детермінується відсутністю зброї в екіпажу, необхідної для відбивання нападу. Тому не випадково у вітчизняній і зарубіжній літературі досить активно обговорюється питання про необхідність озброєння торгових суден. Апологети позитивного вирішення цього питання аргументують свою позицію з постійним зростанням кількості піратських нападів на торгові судна і неефективністю інших заходів боротьби з ними. Супротивники, серед яких директор Міжнародного морського бюро (International Maritime Bureau) (далі – ІМВ) – міжнародної неурядової організації, створеної Міжнародною торговельною палатою у 1981 р. спеціально для боротьби з морським піратством і іншими правопорушеннями на морі, Ерік Еллен, вважають, що позитивне вирішення цього питання може призвести до непередбачених результатів і вибуху проявів жорстокості по обидва боки. Вони акцентують увагу на ряді виникаючих у цьому разі міжнародно-правових проблем, серед яких такі:

а) який статус надати зброї на цивільному судні (незалежно від її кількості). Бо за її наявності на судні порушується найважливіший принцип міжнародного морського права – принцип свободи відкритого моря і такий прояв цієї свободи, як свобода судноплавства;

б) судно у відкритому морі й усе, що відбувається на ньому, підлягає юрисдикції держави прапора судна. За наявності зброї, унаслідок розходження в законах держав щодо права громадян на зброю, неминуче виникне колізія в різному правовому становищі як самих суден, так і їхніх екіпажів, а також пасажирів, оскільки на одному торговому судні всі члени екіпажу і навіть пасажирів будуть поголовно озброєні (наприклад, таке право надається законодавством США), а на судні іншої держави (наприклад, України) таке озброєння екіпажу заборонене. Фактором, що ускладнює правову колізію, будуть і різні умови національних законодавств, за яких не тільки припустиме застосування зброї, але і коли таке застосування буде правомірним;

в) екіпаж, що має зброю, повинний мати спеціальні навички з її застосування, а це, по-перше, вимагає постійного тренування; по-друге, викликає необхідність істотних матеріальних витрат; по-третє, вимагає спеціальних умов і віднімає багато часу [11]; по-четверте, виходить за межі професійних вимог, пропонованих до морської професії (авт. – М.Б., Г.П.).

Шостим фактором у протидії морському піратству виступає технічна оснащеність морського судна. У даний час будь-яке судно, оснащене радіо- чи супутниковим зв'язком, має можливість негайно сповістити про загрозу піратського нападу чи про те, що вже стався напад піратів. Таке повідомлення має за мету виклик літаків, вертольотів, швидкохідних кораблів для захисту від піратів чи їх переслідування, затримки і знищення [12].

Сьомим фактором, що справляє істотний вплив на виникнення піратства в тих чи інших районах Світового океану, виступає наявність чи відсутність у конкретної держави (як прибережної, так і держави прапора. – Авт.) військово-морського флоту й авіації, а також спеціальних служб для боротьби з піратством. Систематичне тлумачення цього положення дає можливість включити в нього такий критерій, як членство держави прапора судна в будь-якій військовій організації (наприклад, НАТО) чи економічному інтеграційному об'єднанні (наприклад, Європейський Союз і т. д.). У цьому контексті варто зазначити, що, як правило: а) піратські прояви практично не спостерігаються в районах розташування військово-морських баз через реальну можливість оперативної

реакції на напад; б) наявність у держав великого військового флоту і військової авіації також є чинником, що стримує розвиток піратства. І, навпаки, відсутність такого контингенту в держав, розташованих у тропічному і субтропічному морському регіонах Африки, Азії, Америки й Австралії, стимулює появу і прояв піратських нападів.

Останній, восьмий, фактор, що його виділили представники міжнародно-правової доктрини, також носить амбівалентний характер. З одного боку, яскраво виражений міжнародний характер сучасного мореплавання, детермінований існуючою економічною взаємозалежністю практично всіх держав світу, як прибережних, так і континентальних, – свідченням чому, зокрема, є той факт, що до 90 % зовнішньоторговельних вантажів світу перевозяться на морських судах [13], – створює об'єктивні передумови і навіть реальні можливості для перманентного розвитку, кількісного і якісного зростання піратства. Чому ми є в даний час свідками. Але з іншого – створює унікальні можливості для об'єднання сил, засобів і можливостей світового співтовариства держав з протидії, приборкання і знищення морського розбою.

Варто зазначити, що проблема морського піратства привертає увагу світового співтовариства держав, починаючи з початку 80-х рр. минулого століття. Спочатку це були спорадичні випадки, але коли в період з лютого по червень 1986 р. відбулося понад 100 піратських нападів на торгові судна, ІМВ повідомило «про відродження морського піратства в найвеличезніших масштабах» [14], що фактично стало свідченням «ренесансу піратства». У той період як найбільш небезпечні виділялися «великі ділянки за межами територіальних вод поблизу узбережжя Індонезії і Бразилії» [15].

Кількість випадків піратського нападу на судна, причому як у Світовому океані, так і в морських портах і навіть у внутрішніх водах прибережних держав, постійно і неухильно зростала, набуваючи характеру стійкої тенденції.

Так, у 1995 р. загальна кількість піратських нападів, зареєстрованих в ІМО, склала 134 випадки; у 1996 р. – 228; у 1997 р. – 252; у 1998 р. – 210; у 1999 р. – 309 випадків [16]. Згідно з даними щорічної доповіді ІМВ за 2000 р. число випадків піратства і збройного розбою проти суден збільшилося на 57 % у порівнянні з 1999 р. і зросло майже в чотири з половиною рази в порівнянні з 1991 р. Протягом 2000 р. у ІМВ надійшло 469 повідомлень про напади на судна, що знаходилися в морі, на якірній стоянці чи біля причалу; у 307 випадках пірати висаджувалися на судна; у цілому 8 суден були захоплені. У цей самий період спостерігалось зростання насильства, що застосовувалося під час цих нападів: якщо в 1999 р. було вбито 3 моряки і поранено 24, у 2000 р. – убито було 72 і поранено 99 моряків. На думку ІМВ, про велике число нападів повідомлення не надходять, тому зазначені цифри не є цілком точними. Так, у 2000 р. тільки понад 100 випадків нападів відбулося в Індонезії. Щодо інших районів зібрані ІМВ дані свідчать про тривожне зростання числа актів піратства і збройного розбою: 75 – у Малакській протоці (у порівнянні з 2 у 1999 р.); 55 – у Бангладеш (у порівнянні з 25 у 1999 р.); 35 – в Індії (у порівнянні з 14 у 1999 р.); 13 – в Еквадорі (у порівнянні з 2 у 1999 р.) і 13 – у Червоному морі (де в 1999 р. таких нападів не було). Одним із районів, де злочинна діяльність піратів зменшилася (скоротившись з 14 інцидентів до 5), стала Сінгапурська протока [17].

У цей самий період виявилася якісна тенденція морського піратства. Так, розширився його об'єктний склад – на тлі зростання числа піратських нападів на рибальські й пасажирські судна об'єктами нападу дедалі частіше ставали приватні яхти, особливо дорогі океанські, деякі з яких просто зникли за підозрілих обставин [18]. Під час таких нападів пірати нерідко вбивали членів екіпажів, забирали гроші й майно, що вдавалося знайти, і ховалися. Відомо кілька випадків, коли судно захоплювалося багаторазово [19].

За останні десять років морське піратство дуже стрімке переросло в проблему

світового масштабу, що сьогодні більшість держав оцінюють як один із видів міжнародного тероризму. Це об'єктивоване його явними і безперечними загрозами, неймовірними негативними наслідками. Серед них, у першу чергу, серйозними порушеннями системи світового морського судноплавства і вантажопасажирських перевезень, що супроводжуються не тільки великими людськими жертвами, але й важкими економічними й екологічними наслідками, політичною напругою міжнародних відносин між державами тощо. Так, зарубіжні експерти вважають проблему піратства серйозною у ступені, достатньому для справляння безпосереднього впливу на регіональну безпеку, що має потребу в адекватному розвитку рівня регіонального співробітництва у відзначеній сфері. Так, в одній з доповідей міжвідомчої робочої групи урядові США відзначається, що піратство становить собою загрозу найбільш важливим торговим морським комунікаціям у світі і створює перешкоди в розвитку вільної торгівлі в результаті неминучого підвищення страхових ставок, сприяє виникненню і зростанню напруженості між прибережними державами [20].

Відповідно до інформації ІМВ, кількість піратських нападів у різних районах Світового океану останніми роками має стрімку, перманентну і стійку тенденцію до зростання. На превеликий жаль, якщо інтенсивність піратських нападів може зменшуватися чи збільшуватися, то кількість загиблих моряків від піратських нападів щороку тільки збільшується (у 2002 р. – 383 акти нападів піратів, у результаті яких 6 моряків убито, 2003 р. – 452 акти нападів, у результаті яких 21 моряк був убитий, у 2004 р. – зафіксовано 330 актів нападів, 30 моряків убито) [21].

Згідно з доповіддю ІМВ кількість зареєстрованих випадків морського піратства за 2007 р. збільшилася в порівнянні з 2006 р. на 10 %. У 2007 р. у світі було зареєстровано 263 піратських напади на морські судна, у той час як у 2006 р. – усього лише 239. Як відзначається в доповіді ІМВ, пірати в 2007 р. стали краще оснащені технічно і краще озброєні. Так, кількість нападів на морські судна з використанням вогнепальної зброї збільшилася в порівнянні з 2006 р. на 35 %, а кількість поранених членів екіпажу суден, що зазнали піратського нападу, збільшилася з 17 до 64 чоловік [22]. У 2008 р. учасилися піратські напади біля узбережжя Нігерії і Сомалі. Так, у берегів Нігерії піратство виросло в порівнянні з 2006 р. у 3,5 разу – з 12 до 42 нападів, з яких 25 було здійснено в районі порту Лагос. У берегів Сомалі випадки піратства також учасилися більш ніж утричі – з 10 до 31 нападу. При цьому піратство в цьому районі відзначалося викраденням морських суден і захопленням заручників. У 2007 р. сомалійські пірати викрали 11 суден, а в заручниках утримували 154 членів їхніх екіпажів.

У той самий час у Південно-Східній Азії, завдяки вжитим урядами держав цього регіону заходам, випадки піратства зменшилися. Так, у берегів Бангладеш піратство в 2007 р. скоротилося більш ніж утричі – з 47 до 15 випадків [23]. Однак зазначені позитиви носять одиничний характер. Кількість випадків нападу піратів продовжує неухильно зростати. За даними ІМВ, за перше півріччя 2009 р. сталося 240 нападів піратів, що в два рази більше, ніж у 2008 р. Найчастіше напади чинилися в Аденській затоці, що омиває берега Сомалі. У першій половині 2009 р. у цій акваторії зафіксовано 146 нападів піратів, з яких 32 закінчилися захопленням судна [24].

У 2009 р., за інформацією Центру з боротьби з піратством ІМВ, відзначене більш ніж дворазове зростання нападів на цивільні судна. Якщо за перші шість місяців 2008 р. було зареєстровано 114 піратських нападів, то в 2009 – із січня по липень – уже 240. А за 9 місяців 2009 р., за даними ІМВ, показники піратської активності з лишком перекрыли аналогічні «досягнення» за 2008 р. Кількість випадків застосування піратами вогнепальної зброї зросла на 200 % у порівнянні з аналогічним періодом минулого року. За перші 9 місяців 2009 р. відзначено 306 випадків нападу піратів проти 293-х за весь 2008 р. Усього за перші 9 місяців 2009 р. ІМВ наводить такі дані: на 114 суден

висаджувалися пірати; 34 судна були захоплені; 88 суден були обстріляні; 661 член екіпажу був узятий у заручники; 12 членів екіпажу були викрадені; 6 членів екіпажу загинули; 8 членів екіпажу пропали без вісті [25].

Дані 2010 р. також не вселяють оптимізму. За даними ІМВ, за перші 6 місяців поточного року пірати в усьому світі захопили 31 судно. У результаті обстрілу атакованих ними теплоходів один моряк убитий, 16 – поранені, 597 – узяті в полон. З початку 2010 р. ІМВ зафіксував 196 інцидентів на морі, зв'язаних з акціями піратів. І хоча це на 20 % менше, ніж за той самий період минулого року, коли число піратських вилазок досягло 240, але стан справ у кращу сторону не поліпшується. Разом з тим на 61 % менше піратських захоплень відбулося в Аденській затоці. У 2009 р. там було зареєстровано 86 нападів, а в першій половині 2010 р. – 33 піратські атаки. У Малаккській протоці, що з'єднує моря Тихого океану з Індійським, активність піратів зведена до нуля завдяки зрослій військовій присутності в ній ВМС чотирьох прибережних країн – Індонезії, Малайзії, Сінгапуру і Таїланду. Але в той самий час зросло число нападів, що їх вчинили сомалійські пірати (з 44 до 51). За 6 місяців цього року у берегів Сомалі пірати захопили 27 мирних суден і 544 заручники. Вони стали частіше нападати на торгові судна за одну тисячу миль від узбережжя Сомалі – у південній частині Червоного моря і на просторах Індійського океану. Крім того, ІМВ відзначає зростання піратської активності в Південно-Китайському морі, де число нападів подвоїлося з 7 до 15 [26].

Наведені дані актуалізують проблематику просторової сфери діяльності піратів. Причому, як обґрунтовано уявляється, її варто розуміти в двох аспектах: у широкому – як морські простори, розташовані поблизу від конкретних держав, чи інші ділянки Світового океану, де відбуваються піратські напади (регіональний географічний критерій. – Авт.); і у вузькому – як типові, чи, як їх визначає російський дослідник Ю. С. Ромашев, традиційно типові місця нападів піратів [27] (локальний географічний критерій. – Авт.).

У сучасній історії вже склалися місця прояву регіонального географічного критерію морського піратства. Географія дій піратів у ХХІ ст. охоплює прибережні води Азії, Африки, Латинської Америки. За даними Центру з боротьби з піратством ІМВ, основними районами нападів є: а) Південно-Східна Азія і Південно-Китайське море (Малаккська протока, Індонезія, Філіппіни, Таїланд); б) Західна Африка (Нігерія, Сенегал, Ангола, Гана); Індійський океан; в) Східна Африка (Індія, Шрі-Ланка, Бангладеш, Сомалі, Танзанія); г) Південна Америка і Карибське море (Бразилія, Колумбія, Венесуела, Еквадор, Нікарагуа, Гайана). Незважаючи на зростаючу загрозу в районі Африканського Рогу, лідером за кількістю нападів усе-таки залишаються прибережні води Індонезії і Сомалі [28].

Локальний географічний критерій морського піратства виявляється в такий спосіб і може бути класифікований так: а) під час перебування судна на якорі чи в дрейфі на зовнішньому рейді порту, тобто поза акваторією порту, в очікуванні введення в порт чи дозволу на вхід у порт для підходу до причалу чи окремого терміналу; б) при перебуванні судна в межах порту (звичайно під час стоянки на якорі), хоча можливо і при переміщеннях по порту і навіть при стоянці біля причалу; в) на ходу судна [29].

Слід зазначити, що до різкого зростання випадків морського піратства і становлення його як негативного феномена сучасного міжнародного і національного права наука міжнародного права виявилася не готова. Доктринальні підходи до вивчення загрози міжнародному правопорядку і міжнародно-правових наслідків морського піратства в цей період, як і раніше, будувалися, скоріше, на історичних анахронізмах і аналізі одиничних випадків. Тому в наукових працях із проблем боротьби із сучасним піратством цілком були відсутні телеологічний і комплексний підходи або їм приділялася недостатня увага. Отже, як правило, розглядалися більшою

частиною історичні аспекти морського піратства чи деякі окремі сторони боротьби з даним злочином. Унаслідок цього склалася ситуація, при якій у міжнародному публічному праві досліджувана проблематика не тільки не була комплексно розкритою, але до неї був виявлений явно халатний, недальновидний і недостатній науковий інтерес з боку фахівців-дослідників проблематики міжнародного і національного морського права. Крім того, представники доктрини й окремі практики зовсім не враховували ту обставину, що боротьба з міжнародним морським піратством через її велику складність і особу специфіку не може бути прерогативою будь-якого окремого державного органу чи групи органів навіть окремої держави.

Разом з тим слід зазначити, що в той період великий внесок у дослідження пакета загальних і приватних питань, що стосуються різних аспектів морського піратства, зробили ряд радянських і вітчизняних учених, серед яких варто назвати В. В. Демиценка, Л. А. Моджорян, В. М. Прусса, О. М. Шемякина, Ю. С. Ромашева та ін.

Через недостатній рівень доктринального обґрунтування піратства й актуалізації цього міжнародного злочину в сучасних умовах об'єктивно зростає інтерес до рівня і якості доктринального забезпечення й обґрунтування піратства. Особливо в контексті міжнародно-правової регламентації комплексу заходів, що підлягають здійсненню світовим співтовариством і його державами-членами з протидії здійсненню піратства і його поширенню.

Методологічно важливим у вирішенні цієї проблеми уявляється видова характеристика піратства. Так, на думку фахівців і експертів Міжнародної морської організації (International Maritime Organization – ІМО), сучасне морське піратство підрозділяється на три види [30]. Перший – коли збройні зграї атакують з ножами і пістолетами судно у відкритому морі чи в гавані, використовуючи фактор раптовості. Вони грабують пасажирів і екіпаж, а також частину вантажу.

Для другого виду характерним є жорстокий напад добре організованих і озброєних місцевих банд, що звичайно супроводжується вбивствами, нерідко знищенням всього екіпажу судна і захопленням вантажу.

І третій вид – це добре скоординовані дії міжнародних організованих груп із захоплення морських суден з особливо важливими і коштовними вантажами. При цьому екіпаж корабля знищується чи висаджується, а вантаж перевантажується на піратське судно. Захоплене судно після цього звичайно продається по підроблених паперах чи використовується для власних цілей. Прикладом цього є один із найрезонансніших нападів піратів, що відбувся в листопаді 1998 р. У Тайванській протоці на борт китайського суховантажника «Чунг сон», що перевозив шлаки для доменних печей у Малайзію, пробралися переодягнені у форму митників пірати. Вони жорстоко розправилися з екіпажем – обезглавили всіх 23 членів команди, їх тіла були викинуті за борт, а судно було продано сінгапурському бізнесмену за 300 тис. дол. [31].

Слід зазначити, що географія морського піратства розширюється, тобто актуалізується його регіональний географічний критерій. Останніми роками пірати нападали на судна, як мінімум, 62 держав світу у водному просторі, що прилягає до 56 держав. Сьогодні таким кривавим промислом на морських просторах займаються понад ста великих піратських угруповань [32].

Необхідно акцентувати увагу на тім, що дедалі частіше пірати стають дедалі більш організованими, вони працюють системно, тобто за наведенням і під замовлення, мають зв'язки в уряді, прекрасно володіють інформацією, попередньо знають маршрут судна-жертви, характер вантажу, його тоннаж, кількість екіпажу й охорони. По підрахунках економістів, збиток світовій економіці від нападів піратів щорічно досягає 16 млрд доларів. Причому сучасні пірати захоплюють не тільки невеликі торгові судна, але й нафтоналивні танкери і навіть військові есмінці [33].

Помітне місце в даній статистиці посідають напади на танкери, перекачування

нафти і нафтопродуктів у резервуари, що знаходяться на суднах нападаючих, і подальший продаж «чорного золота» на чорному ринку. У жовтні 2005 р. у Малаккській протоці пірати атакували малайзійський нафтоналивний танкер, зігнули всю команду в одне приміщення і перекачали на свої швидкохідні катери кілька тисяч тонн дизельного палива, після чого зникли. Судновласники оцінюють збитки в 600 тис. доларів [34]. Такі дії піратів, їхня сміливість, невтримна нахабність і висока маневреність при вчиненні злочинів навіть змусили уряд Китаю розробити план будівництва нафтопроводу, що уникає транспортування близькосхідної й африканської нафти через Малаккську протоку.

На піратські судна припадає також лєвова частка контрабанди, операцій з перевезення наркотиків. Наприклад, у Південній Америці піратство відродилося в 70-х рр. ХХ ст., коли колумбійські наркобарони різко збільшили постачання кокаїну у США.

Сучасне морське піратство – це розгалужена і динамічна система. Згідно з даними Комісії ООН з морського права, як уже відзначалося, на сьогоднішній день у світі діють близько 100 піратських угруповань, що примикають до інтернаціональних судноплавних артерій, їх обслуговують не менш 20 великих банків з філіями в регіонах Азії й Африки, а вербуванням майбутніх піратів займаються близько 40 міжнародних компаній [35].

Проблема піратства вже давно стосується і нашої держави. У результаті комерціалізації українського флоту український моряк, що частіше плаває під прапором не своєї держави, перебуває в регіонах, де існує велика імовірність піддатися нападу з боку піратів. У січні 2002 р. судно «M.V. Princess Sarah», що належить українсько-ліванському підприємству «Азов Сі Старий Ейдженсі», з екіпажем з 18 чоловік, серед яких було 8 українських моряків, захопила банда піратів у територіальних водах Сомалі. У серпні 2002 р. в руки сомалійських піратів потрапило британське судно з українським екіпажем. При звільненні людей лиходії зажадали 11 млн доларів [36]. У жовтні 2005 р. судно «Панагія», що плило під прапором Ліберії, екіпаж якого складався з 22 громадян України, захопили пірати. І тільки через 38 днів компанія-власник судна виплатила піратам за судно з українськими моряками 700 тис. доларів [37]. Трагічний випадок був зафіксований чотири роки тому назад у бразильському порту Сантус, коли в результаті збройного пограбування українського судна «Капітан Васков» загинув старший помічник і ще один член екіпажу був поранений [38].

Сьогодні Україна виступає за визначення морського піратства як факту прояву міжнародного тероризму. Про це ще в 2005 р. заявляв А. Кінах, Секретар Ради національної безпеки й оборони України (далі – РНБО). Він відзначив, що Україна пропонує створити міжнародні сили швидкого реагування в тих регіонах світу, де найбільш поширене піратство. Секретар РНБО також виступив з ініціативою створення національного механізму реагування на факти піратства на основі існуючого в Україні антикризового центру [39].

Сказане вище, безумовно, підтверджує, що піратство становить собою істотну загрозу для безпеки як українських, так і іноземних суден, членів їхніх екіпажів і пасажирів, а також завдає великої шкоди міжнародним відносинам. Це також є свідченням об'єктивності потреби в активізації заходів з боку міжнародного співтовариства щодо протидії цьому явищу.

Резюмуючи, слід зазначити, що сучасне морське піратство поступово і перманентно набуває характеру однієї з глобальних проблем людства, бо зазіхає на найбільш значимі загальнолюдські й державні цінності, публічні й приватні інтереси. Це об'єктивно визначає й актуалізує розгляд необхідності нормативно-правової регламентації і регуляції цієї проблеми не тільки на рівні окремої держави, але й у

контексті діяльності всієї світової співдружності держав. Бо саме в такий спосіб можна з якісно нових позицій оцінювати як питання національної безпеки, так і статутарний і перспективний стан міжнародного співробітництва в цій сфері. Вважаємо, що вирішення проблеми протидії морському піратству в сучасний період можливо лише завдяки спільним і об'єднаним зусиллям держав і тільки в системі міжнародного світового співробітництва.

У контексті такого підходу уявляється можливою побудова концептуальної моделі, що має такі характеристики: *організаційна* – означаюча побудову оптимальної організаційної структури, що дозволяє ставити цілі й реалізувати їх, досягаючи при цьому певного управлінського ефекту; *нормативна* – протидія піратству повинна здійснюватися в рамках міжнародного правового порядку, що заснований і базується на міжнародному праві, його принципах і нормах; *суб'єктна* – у рамках протидії піратству повинні діяти належні суб'єкти – світове співтовариство держав, держави-члени світового співтовариства і створювані ними міжнародні організації; *об'єктна* – основним об'єктом, що лежить в основі протидії піратству, у буквальному значенні виступає забезпечення порядку, упорядкованості в міжнародних відносинах. Така протидія спрямована на боротьбу зі злочинами міжнародного характеру, чиненими на морі, і має своєю телеологічною домінантою забезпечення нормальних і миролюбних відносин і співробітництва між усіма державами, незалежно від їхніх політичних, економічних, соціальних систем і від рівня їх розвитку; *поведінкова (діяльнісна)* – гіпотетично формована модель протидії сучасному піратству повинна бути заснована на відповідній (спільній, синхронній і адекватній) поведінці й діяльності її основних суб'єктів міжнародного права – держав і створених ними міжнародних організацій; *інституціональна* – у своїй структурній основі протидія піратству повинна носити інституціонально-структурований характер, тобто її повинна реалізовувати сукупність міжнародних інституцій, у т. ч. і профільного характеру, тобто міжнародних загальних і спеціальних організацій світового співтовариства; *комунікативна* – у рамках протидії піратству здійснюється і реалізується системний комплекс відносин між державами, між державами і міжнародними організаціями, між державами й іншими суб'єктами міжнародного права і міжнародних відносин з метою здійснення профільної діяльності; *гносеологічна, епістемологічна (пізнавальна)* – шукана модель протидії піратству дає можливість продемонструвати реальність утілення на практиці реалізації принципів і методів устрою світового співтовариства й ефективності норм і принципів міжнародного права, на яких воно базується; *аксіологічна (ціннісна)* – шукана модель повинна розкрити ціннісний потенціал протидії піратству як результату співробітництва держав-членів світового співтовариства, важливого досягнення людської цивілізації, як феномена, що має особливу важливість для її існування; *методологічна* – у рамках шуканої моделі є можливість виділення системи принципів і способів організації і побудови теоретичної і практичної діяльності людей і держав з вирішення важливої проблеми загальносвітового значення в рамках світового співтовариства; *конститууюча* – побудована модель протидії піратству, фактично закріплює світове співтовариство в якості суб'єкта як такого; *доктринально-прагматична* – формування моделі протидії піратству здійснюється на підставі міжнародно-правової доктрини, практичного досвіду держав і міжнародних організацій, а також загальноновизнаних принципів і норм міжнародного публічного права; *статутарна* – запропанована модель протидії піратству повинна підтвердити і закріпити реальне становище міжнародного співтовариства, його держав-членів і міжнародних інституцій і їх особливу значимість; *емпірична* – функціонування моделі протидії піратству дає можливість виявити причини його виникнення, характерні риси, принципи діяльності, форми його реалізації; *проспективна (прогностична)* – виявляється в тім, що функціонування моделі протидії піратству дає можливість

передбачати основні тенденції його розвитку і ставити нові завдання з його обмеження і припинення; *дефінітивна (понятійна)* – піратство як понятійний (семантичний) елемент, незважаючи на його негативне наповнення, усе-таки дає можливість виділити цілий ряд понятійних характеристик міжнародного публічного права – держави, міжнародне співтовариство, міжнародне право, міжнародна законність, міжнародні організації і т. д.; *компаративна* – феномен піратства співвідноситься і може порівнюватися як із правопорядком у державі, так і з різними аналогічними, але вже галузевими феноменами, що існують у міжнародному праві, наприклад з дотриманням прав людини, з міжнародним економічним правопорядком, міжнародним гуманітарним правопорядком, міжнародним правопорядком у міжнародному морському праві й т. д.

Список використаної літератури

1. Див.: Морское пиратство: новый виток эскалации. – Ресурс доступа: <http://www.sovfracht.info/?PageID=437>
2. Див.: Сидорченко В. Ф. Морское пиратство / В. Ф. Сидорченко. – СПб. : Издат. Дом С.-Петербург. гос. ун-та : Изд-во юрид. фак. С.-Петербург. гос. ун-та, 2004. – С. 33.
3. Михеев В. Л. Международно-правовое обеспечение борьбы с незаконными актами против безопасности морского судоходства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 Международное право. Европейское право / В. Л. Михеев. – СПб., 2003. – С. 3.
4. Asher J. U. S. Merchant marine and the maritime world in 1995 / J. U. S. Asher // United States Naval Institute Proceedings. – 1996. – № 5. – P. 184–187, 189–190, 192–193.
5. Див.: Сидорченко В. Ф. Вказ. твір. – С. 341.
6. Борьба с пиратством становится проблемой морской международной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transbez.com/info/sail/piratefight.html>
7. Пираты требуют за супертанкер с нефтью \$ 25 млн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://korrespondent.net/world/652805>
8. Див.: Сидорченко В. Ф. Вказ. твір. – С. 341.
9. Там само.
10. Див.: Вооружать ли торговые суда? // Морской флот. – 1991. – № 11. – С. 40.
11. Див.: Сидорченко В. Ф. Вказ. твір. – С. 346.
12. Там само.
13. Див.: Перечень резолюций ассамблей и комитетов Международной морской организации (ИМО). – СПб. : Морской транспорт, 1998. – С. 121.
14. Пресс-релиз Международного морского бюро, июль, 1986 г. – ММБ, 1986. – 4 с.
15. Ренессанс пиратства // С.-Петербург. ведомости. – 1997. – 13 февр.
16. Див.: Ромашев Ю. С. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море (терроризм, пиратство, незаконный оборот наркотиков и другие преступления) / Ю. С. Ромашев. – М. : РосКонсульт, 2001. – С. 39.
17. Piracy attacks rise to alarming new levels, ICC report reveals [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iccwbo.org>.
18. Конференция по морскому праву, 8–12 дек. 1997 г. – Ньюпорт : Оборонный ин-т междунар. правовых исслед., 1997. – Ч. 4. – С. 4–6.
19. Див.: Ганюшкина Е. Б. Вооруженные нападения на суда в портах и на море, деятельность ИМО по борьбе с незаконными актами, морское мошенничество, незаконная транспортировка наркотиков / Е. Б. Ганюшкина, В. С. Ширманов // Экспресс-информация. Серия «Технология морских перевозок и морские порты» / Департамент морского транспорта. – М., 1995. – Вып. 5/6 (251/252). – С. 6.
20. Резяпов Н. Пираты XXI века [Электронный ресурс] / Н. Резяпов. – Режим доступа: <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/432/37687/>
21. Морское пиратство : Пресс-релиз Международного морского бюро. – 2005. – № 1.

- С. 2.
22. Там само. – 2008. – № 1. – С. 1.
23. Там само.
24. Див.: У темряві сомалійські пірати помилилися судном [Електронний ресурс]. – Ресурс доступу: <http://tsn.ua/svit/u-temryavi-somaliiski-pirati-pomililisya-sudnom.html>
25. Там само.
26. Давыденко А. А. Морское пиратство: новый виток эскалации [Електронний ресурс] / А. А. Давыденко. – Режим доступу: <http://www.sovfracht.info/?PageID=437>
27. Ромашев Ю. С. Проблемы борьбы с пиратством на рубеже веков / Ю. С. Ромашев // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 91.
28. Див.: Борьба с пиратством становится проблемой морской международной безопасности [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://transbez.com/info/sail/piratefight.html>
29. Ромашев Ю. С. Проблемы борьбы с пиратством на рубеже веков. – С. 91.
30. К проблеме морского пиратства : рабочий докл. Междунар. морской организации. – ИМО, 2004. – С. 23–24.
31. Комаров К. Рабочие будни пиратов / К. Комаров // Взгляд. – 2005. – 10 авг.
32. Там само.
33. Цуркан Р. Пірати ХХІ століття / Р. Цуркан // Дзеркало тижня. – 2003. – № 7 (432). – С. 7.
34. Там само.
35. Виноградова О. Пірати нашого часу / О. Виноградова // Нафтогазова вертикаль. – 2001. – № 7. – С. 22.
36. Шарафеева Н. Пірати ХХ століття / Н. Шарафеева // Білоруська ділова газ. – 2003. – 10 січ.
37. Виноградова О. Захват пиратами українських моряків / О. Виноградова // Нафтогазова вертикаль. – 2005. – № 9. – С. 5.
38. Поліщук В. Пірати захопили українців? / В. Поліщук // Поступ. – 2002. – № 118 (974). – С. 22.
39. Кінах А. З пиратством потрібно боротися всім світом / А. Кінах // Інтернет-портал РНБО України, 2005.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2011 р.

M. Baymurotov, G. Potapchuk

**MARINE PIRACY: ACTUALIZATION IS IN A MODERN PERIOD AND
NEGATIVE INFLUENCE ON INTERNATIONAL LAW AND ORDER**

In the article the processes of actualization of marine piracy are probed in a modern period and his negative influence on an international law and order.

УДК 341.1

Б. Я. Кофман

**СПРИЙНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ
МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ**

Постановка проблеми. Питання сприйняття національним законодавством України міжнародних виборчих стандартів належить до найбільш складних правових проблем, що демонструють співвідношення і взаємодію міжнародного і національного правопорядків, міжнародного і національного права.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що в Україні актуальні проблеми безпосередньої демократії, народовладдя і, зокрема, різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства досліджували В.Д. Бабкін, М. О. Баймуратов, Ф. Г. Бурчак, І. Ф. Бутко, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, Р. П. Князевіч, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Л. Т. Кривенко, М. І. Малишко, П. Ф. Мартиненко, О. В. Марцеляк, В. В. Медведчук, В. Ф. Мелашенко, О. М. Мироненко, Г. О. Мурашин, Нгуєн Ань Туан, Н. Р. Ніжник, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, В. Ф. Сиренко, М. І. Ставнійчук, А. П. Таранов, В. Я. Тацій, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, М. В. Цвік, П. Ф. Чалий, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна, Л. П. Юзьков, А. І. Ющик, В. Д. Яворський та ін. Зазначені дослідники також розглядали і проблематику міжнародних виборчих стандартів, проте це здійснювалося здебільшого в правозастосовному аспекті реалізації норм виборчого права і виборчого законодавства, а не в сучасних умовах зростання значення цієї групи міжнародних стандартів прав людини в контексті обов'язкового їх дотримання державами-учасниками міжнародних міждержавних угод з питань організації виборів та виборчого процесу.

Тому *метою статті* є дослідження актуальних сучасних проблем сприйняття міжнародних виборчих стандартів національним законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Систематичний аналіз питань сприйняття національним законодавством незалежної держави міжнародних виборчих стандартів свідчить, що ця проблематика має досить поширене доктринальне забезпечення. У цьому контексті істотним методологічним наповненням відрізняється доктринальна позиція Керівника групи міжнародно-правових досліджень Інституту моніторингу чинного законодавства Республіки Узбекистан професора Б.І. Ісмаїлова, котрий вважає, що «неминуща політико-правова цінність міжнародних виборчих стандартів стала особливо очевидна в новому, ХХІ сторіччі, коли багато держав гармонізують принципи, на яких будуються їхні правові системи, визнаючи право громадян на рівний доступ до інформації, на участь в управлінні країною, право обирати і бути обраними як основні права людини» [1].

Даний дослідник, узагальнюючи загальний онтологічний підхід до проблематики міжнародних виборчих стандартів більшості представників міжнародної і конституційної доктрин, розуміє під ними *принципи міжнародного права* (виділено нами. – Авт.), що належать до виборчих прав громадян, до організації і проведення виборів [2].

Справедливо вважаючи, що принципи міжнародного права це найбільш загальні правила поведінки учасників міжнародних зносин (точніше, загальні правила, основні засади поведінки суб'єктів міжнародного публічного права. – Авт.), Б. І. Ісмаїлов відзначає, що як такі вони впливають на встановлення міжнародно-правових норм як більш конкретних правил поведінки [3].

Таким чином, той чи інший принцип міжнародного права не тільки може визначити виникнення більш конкретних правил поведінки (прогностичний критерій. – Авт.), але й підкоряє їх собі (субординаційний критерій. – Авт.), що знаходить вираження в тім, що більш конкретні правила поведінки узгоджуються між собою й у той самий час узгоджуються з принципом як більш загальним правилом поведінки (координаційний критерій. – Авт.).

Виділення нами прогностичного, субординаційного і координаційного критеріїв у процесі становлення норм і принципів міжнародного права в жодному разі не є даниною моді на штучне моделювання ситуацій, що відбуваються на міжнародній арені й лежать в основі функціоналістського підходу [4] до їх розуміння і тлумачення. Це реальні критерії, які мають могутню онто-гносеологічну і телеологічну базу, що

служить підставою виникнення механізму взаємодії національного, зокрема конституційного і міжнародного, публічного права.

У рамках цієї взаємодії в результаті прямої й інверсійної взаємодії між масивами національного законодавства і міжнародного права й виникають міжнародні правові стандарти, у тому числі міжнародні виборчі стандарти. Звідси можна дійти висновку, що міжнародні правові стандарти є важливим позитивним результатом, аксіологічною домінантою взаємодії національних і міжнародної правових систем.

В історичному аспекті становлення системи міжнародних правових стандартів на Європейському континенті прямо зв'язано з могутніми інтеграційними тенденціями й активізацією співробітництва європейських держав, насамперед у гуманітарній сфері, що має безпосередній вихід на визнання пріоритету прав людини перед правами держави, їх легалізацію, легітимацію, захист, охорону і гарантії реалізації. Тому сам процес виникнення цілого ряду «правових зразків» у рамках міжнародних міжурядових організацій і їх подальше сприйняття системами національного законодавства держав-членів цих організацій впливає на появу, становлення і функціонування цілого ряду демократичних інститутів на територіях цих держав, серед яких особливе місце належить виборам. І тут необхідно дуже чітко рефлексувати їх особливо важливе, конституціоналізуюче й інституціональне значення на становлення і стабільне функціонування національного і міжнародного правопорядків.

По-перше, вільні вибори, разом із референдумом, є вищим безпосереднім проявом влади народу, а престиж держави на світовій арені багато в чому залежить від відкритості й демократичності діючої в ньому виборчої системи. От чому саме законодавство про вибори і процес його вдосконалення необхідно розглядати як найважливішу складову частину здійснюваних в Україні демократичних реформ.

По-друге, вибори є зовнішнім вираженням суверенних прав, що належать громадянам держави, вільне волевиявлення яких лежить в основі повноважень і легітимності уряду, що представляє державу на міжнародній арені, діє від її імені.

По-третє, права кожного громадянина обирати і бути обраним у ході періодичних дійсно демократичних виборів є не тільки його конституційними, але одночасно й міжнародновизнаними правами людини, і в процесі свого здійснення вони вимагають здійснення і ряду інших основних прав і свобод (право на свободу слова, право на пересування і т. д.).

По-четверте, спостерігачі за виборами зобов'язані не тільки здійснювати контроль за дотриманням виборчого законодавства, але й поважати суверенітет приймаючої країни, а також права людини й основних свобод її громадян.

По-п'яте, вибори є найважливішим інституту сучасної демократії, однією з головних форм вираження волі народу і його участі в політичному процесі, в управлінні суспільством і державою й одночасно способом формування представницьких органів влади. Крім того, вільні вибори є не тільки способом формування влади, але одночасно проявом відповідальності її перед народом. Тому уявляється природним, що вільні вибори забезпечуються за допомогою діючого механізму гарантій міжнародних виборчих стандартів.

Варто зазначити, що перманентне підвищення ролі міжнародних виборчих стандартів у національному законодавстві України бачиться в дії цілого ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів. До першого можна віднести такі: об'єктивні процеси посилення ролі міжнародного права і його позитивного впливу на внутрішній правопорядок держав-членів міжнародного співтовариства; посилення почуття єдності й спільності народів і держав перед погрозами людської цивілізації – глобальними проблемами її існування і виживання, а також новими погрозами, що зазіхають на самі основи вже існуючого світоустрою, який об'єктивно формує новий, сучасний міжнародний правопорядок [5]; активізацію інтеграційної складової регіонального і

міжнародного співробітництва, що несе в собі не тільки могутній системний, але й інноваційний потенціал і в якому виборам відведена істотна роль як одному з найважливіших напрямів вже існуючого і перспективного міждержавного співробітництва на міжнародній арені й однієї з найважливіших сфер демократизації соціального і державного життя.

До суб'єктивних факторів, що впливають на позитивне ставлення держав до міжнародних виборчих стандартів, належать: готовність держав-членів міжнародних універсальних і регіональних ММУО до сприйняття таких стандартів, як міжнародні зобов'язання, і відтворення їх за допомогою механізму імплементації в національному конституційному і поточному виборчому законодавстві; підвищення ролі в зазначених процесах рядових громадян держав і їх політичних (політичні партії. – Авт.) і інших об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, що активно діють у сфері міжнародного співробітництва, яке обумовлює позитивний підхід держав до вдосконалення і розширення правового статусу особистості, трансформації в позитивному ключі ролі політичних партій і інших інституцій громадянського суспільства на рівні національного законодавства; підвищення соціальної, економічної і політичної активності й правової освіченості громадян пострадянських держав, що бачать у виборах могутній засіб реновації соціуму і держави.

Довгий час основним змістовним фактором, що конститує вибори, безумовно, було, насамперед і переважно, внутрішньодержавне законодавство. При цьому варто враховувати не тільки відповідний розділ Конституції України (Розділ III «Вибори. Референдум») [6] і профільні виборчі закони України, але й сукупність інших законодавчих і підзаконних актів держави, що вибудовують складну систему відносин між суб'єктами виборчого процесу, а також забезпечують і гарантують їхні права й обов'язки в цьому процесі.

В умовах глобалізації правової інтеграції за наявності могутніх тенденцій інтернаціоналізації конституційного права і конституціоналізації міжнародного права [7] зазначений національний нормативний масив не може бути визнаний оптимальним, він є не тільки неповним, але уявляється недостатнім.

Зазначені процеси актуалізують рецепцію права, причому якщо раніше існуюча в історії рецепція права становила лише запозичення окремих формально-юридичних джерел права, то в даний час інтеграція припускає будь-яке об'єднання правових систем, включаючи в себе й обмін правовим досвідом, і рецепцію права, і правове співробітництво, і т. д. А інтернаціоналізація права виводить таку взаємодію на новий, більш високий рівень – взаємодію національних правових систем і появу міжнародного права із загальними для всіх національних правопорядків інститутами [8].

Глобалізація, на думку В. В. Сорокіна, більш широкомасштабна, ніж рецепції права, і більш визначена, ніж інтеграції й інтернаціоналізації права; вона відрізняється всеохопленням і швидкістю впровадження міжнароднозначимих норм, процесів, стандартів у юридичну структуру суб'єктів глобалізації [9].

Дана доктринальна позиція фактично обґрунтовує розширювальне тлумачення переліку нормативно-правових актів, що утворюють національне законодавство, і включення в нього якісно нового джерела конституційного права – міжнародних договорів України.

Особливості зазначеного джерела права дуже чітко й однозначно визначені й закріплені в особливому міжнародно-правовому і конституційно-правовому механізмі, закладеному у ст. 9 Конституції України 1996 р. Відповідно до її положень, «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства» [10].

На думку О. А. Назаренко, проголошення у ст. 9 Конституції України чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою

України, частиною національного законодавства і, відповідно, можливості їх застосування в Україні означає, що для врегулювання конституційно-правових відносин договірна форма є припустимою і можливою, оскільки в міжнародних договорах містяться норми, які регулюють найчастіше конституційно-правові відносини, а саме: закріплюють права і свободи людини і громадянина, гарантії їх захисту, закріплюють права національних меншин, мови національних меншин, регулюють актуальні питання громадянства, проблеми біженців, апатридів, що неможливо врегулювати виключно національними нормативно-правовими актами, основи місцевого самоврядування і багато інших [11]. Така доктринальна позиція є свідченням припустимої і можливої регламентації виборчих прав громадян конкретної держави за допомогою норм міжнародного права, що містяться в міжнародному договорі. Уявляється важливим указати на тлумачення цього механізму, яке дав М. О. Баймуратов. Воно має не тільки важливе доктринальне значення, але й становить істотний прагматичний інтерес. Зазначений автор вважає, що після давання такої згоди, яка в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і видання відповідного закону України, міжнародний договір України стає частиною її національного законодавства, набуваючи форми і юридичної чинності закону [12] (поточного закону. – Авт.).

У зазначеному процесі варто звернути особливу увагу на його «запускаючий механізм», тобто на важливу роль самого феномена імплементації норм міжнародного права в норми національного законодавства.

Необхідно зазначити, що онтологічний й аксіологічний виміри імплементації мають воістину революційне значення як для міжнародного, так і для національного права. У першому аспекті імплементація надає можливість для посилення ролі і впливу самого міжнародного права. Впроваджуючи його норми в національне право держав і таким чином фактично нормуючи, нормотивуючи його, вона як би передбачає парадигму їх синхронної індивідуальної і колективної поведінки як на міжнародній арені, так і всередині себе, на національній території. У другому аспекті імплементація стає своєрідним прагматичним тестом на певну ідентичність міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права, що виявляється в їхньому взаємному впливі й певному «переливанні» норм першого в друге і назад. Адже для того щоб бути застосовними, норми міжнародного права мають потребу в конкретизації з боку національного правопорядку. Тому, коли держави вживають заходів з їх імплементації, такі заходи можна розглядати як екстраординарні, але телеологічно передбачувані, що впливають на національну систему законодавства і, отже, на національну правову систему. Такі заходи можна оцінити як особливі заходи правового чи практичного (технологічного, процесуального) характеру, їх реалізація є об'єктивно необхідною для конкретизації на національному рівні принципів і норм відповідних міжнародних угод.

Отже, імплементацію норм міжнародного права доцільно, обґрунтовано і необхідно розглядати досить широко – з урахуванням як тих системних управлінських, нормативно-легальних і нормативно-процесуальних імпульсів, що вона справляє на національне право, так і з урахуванням «зворотного» зв'язку і взаємного впливу національного права держав на загальне міжнародне право. Особливо в контексті підвищення аксіологічної (ціннісної) складової останнього, прояву могутнього інтеграційного, кореляційного, гармонізаційного й адаптаційного механізмів. Таким чином, імплементація – це, насамперед, самостійна, телеологічно вивірена системна діяльність, що має властиві їй нормативні й процесуальні пріоритети і доміанти, яка приводить у дію всю систему норм і принципів міжнародного права.

Кінцевою метою імплементації є забезпечення міжнародно-правового регулювання відносин з дотримання і реалізації зобов'язань держав за міжнародним договором.

Необхідно враховувати, що онтологічною, методологічною, праксеологічною й одночасно нормативною основою механізму імплементації виступає системний комплекс міжнародних норм, розроблений міжнародним співтовариством з метою регламентації, регулювання і реалізації договірних норм, що містяться в праві міжнародних договорів. Так, профільний міжнародний акт у цій сфері – Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. [13] – містить цілий ряд положень, що визначають не тільки філософсько-парадигмальну значимість імплементації, але і її процесуально-технологічні наслідки – так, наприклад, кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинний сумлінно виконуватися (ст. 26); учасник не може посилається на положення внутрішнього права як на виправдання невиконання їм договору (ст. 27); разом з текстом міжнародного договору може враховуватися практика його застосування і тлумачення, при згоді сторін (ст. 31, п. 3).

Слід зазначити, що даний процес в офіційних документах ООН позначається англійським терміном «implementation» (імплементація), буквально означаючий «здійснення», «виконання» [14]. Етимологічне значення цього терміна може бути витлумачене як фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні, а також конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему. Головна вимога імплементації – суворе додержання цілей і змісту міжнародного встановлення.

Академік права О. Ф. Скакун визначає імплементацію як цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що відбувається індивідуально чи колективно в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізацією зобов'язань, тобто втілення норм, прийнятих ними відповідно до міжнародного права, в юридичну практику [15].

Уявляється, що дане визначення носить системний характер, воно: а) розкриває парадигмальне призначення імплементації – реалізацію зобов'язань, прийнятих державами відповідно до міжнародного права; б) указує на можливий суб'єктний склад імплементації – держави, що здійснюють її індивідуально чи колективно в рамках міжнародних організацій; в) визначає гносеологічну складову імплементації – цілеспрямована організаційно-правова діяльність держави в профільній сфері; г) визначає праксеологічну складову імплементації – втілення норм міжнародного права в національну юридичну практику; д) указує на аксіологічну складову імплементації – своєчасна, всебічна і повна реалізація зобов'язань держави, узятих у рамках міжнародного права.

Необхідно враховувати, що в основі онтології імплементації, що визначає об'єктивну необхідність створення її механізму, лежить теза про те, що норми міжнародного права не мають безпосередньої дії в національних правових системах держав-учасниць міжнародних відносин так само, як і норми внутрішньодержавного права не застосовуються в міжнародно-правовій сфері. З цього приводу В. М. Корецький ще 1975 р. писав, що «міжнародне і внутрішнє право (кожне з них) має свої особливі завдання, свої різні сфери застосування. Межу між ними досить легко окреслити, якщо виходити з принципів суверенітету і незалежності держав» [16]. Разом з тим обґрунтовано уявляється, що дане положення, з урахуванням могутніх процесів глобалізації і міждержавної, зокрема європейської, інтеграції, утрачає свою актуальність, одночасно нівелюючи і підвищуючи роль і значимість механізму імплементації норм міжнародного права в національне законодавство держав-членів світового співтовариства.

Під механізмом імплементації в правовій доктрині розуміють сукупність методів і способів юридичного, організаційно-виконавчого і контрольного характеру, що використовуються суб'єктами міжнародного права з метою внутрішньодержавної реалізації його (міжнародного права) норм [17]. Варто звернути увагу на конструкцію

даного механізму, що складається з методів і способів юридичного, організаційно-виконавчого і контрольного характеру. Їх телеологія (цільове призначення) може бути реалізованою лише: а) у разі виконання належними суб'єктами перерахованих методів і способів; б) на підставі, у виконання й у порядку реалізації правових норм, установлених національним законодавством.

Тому особливого значення в зазначених умовах набуває функціонування структурних елементів, що входять у механізм імплементації. На думку І. І. Лукашука, сутність механізму імплементації норм міжнародного права в концентрованому вигляді виявляється, насамперед, у діяльності таких елементів (сфер), як: а) правотворча (у сфері правозастосування); б) організаційна й оперативно-виконавча; в) контрольна [18].

У даному контексті важливого методологічного значення набуває положення, яке висловив Т. М. Буряк, що стосується суб'єктів здійснення механізму імплементації. Він відзначає, що суверенна рівність держав, їх незалежність у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики обумовила та обставина, що вони, будучи творцями міжнародно-правових норм, виступають у той самий час основними суб'єктами їх імплементації [19].

Таким чином, практичну діяльність державних органів з реалізації зобов'язань, що впливають з міжнародного права, здійснює сама держава з використанням відповідного правового механізму, що, однак, формується з урахуванням розпоряджень міжнародного права. З цього приводу дуже важливим є зауваження О. С. Гавердовського про те, що зміст і форми окремих елементів цього механізму залежать як від змісту реалізованих міжнародно-правових норм, так і від потреб процесу імплементації [20].

Звідси можна дійти проміжного висновку про те, що основна маса міжнародно-правових норм, що містяться в міжнародно-правових договорах, прийнятих державами одноосібно, колективно, у рамках світового співтовариства чи ММУО, згодом реалізується через національний механізм імплементації. Тому теза О. С. Гавердовського про те, що успішне вирішення завдання підвищення ефективності впливу міжнародно-правових норм на регульовані ними міжнародні відносини перебуває в прямій залежності від характеру вживаних державами на національному і міжнародному рівнях заходів для реалізації взаємно погоджених правових розпоряджень [21], не тільки не втрачає своєї методологічної й управлінської важливості в сучасних умовах, але й дедалі більш стає актуальним.

Високий продуктивний потенціал даного положення підтверджується і його високою доктринальною акцентуацією, що виявляється в позиціях двох видатних учених-міжнародників – І. І. Лукашука і Р. А. Мюллерсона. Причому варто зазначити, що ці вчені не тільки підтримали, але й розвили його, деталізувавши в контексті різних підходів. Так, І. І. Лукашук звернув особливу увагу на стадійно-процесуальний і телеологічний аспекти імплементації, відзначивши, що «здійснення міжнародно-правових норм є, як правило, більш складним і відповідальним завданням, ніж їх прийняття» [22]. Р. А. Мюллерсон, віддаючи пріоритет методологічно-реалізаційній і формально-номінальній основам імплементації, дуже точно помітив, що «міжнародне право в цілому, за винятком тих норм, що адресовані міжнародним організаціям, здійснюється при сприянні норм національного права» [23].

Варто враховувати, що в міжнародно-правовій літературі термін «імплементація» досить часто вживається в контексті співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права, бо він виражає своєрідний момент трансформації норм першого в норми другого, виступає нормативно-процесуальним індикатором і відповідним гарантом початку і завершення такого процесу. Однак у правових доктринах держав СНД цей термін має більш широке тлумачення. Так, І. І. Лукашук, роблячи акцент на технологічному підході, пише: «Для того щоб регулювати відносини

за участі фізичних і юридичних осіб, правило, що міститься в міжнародно-правовій нормі, повинне увійти в правову систему країни у встановленому порядку. Інакше кажучи, стати нормою внутрішнього права. Цей процес іменують «трансформація»... Має місце явище здійснення міжнародної норми за допомогою внутрішньої, тобто імплементація міжнародної норми» [24].

У свою чергу, О. С. Гавердовський, розуміючи імплементацію в контексті своєрідної цільової діяльності правомочних (належних) суб'єктів, визначає її як цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що починається індивідуально чи колективно в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань [25]. Таким чином, він виділяє, вибудовує, насамперед, певну стадійно-процесуальну характеристику цього процесу, здійснювану за участі різного набору суб'єктів (одна держава, кілька держав, світове співтовариство держав, держави в рамках ММУО і т. д.), визначаючи імплементацію як підготовчу, але іманентну стадію, що є об'єктивно необхідною для досягнення основної телеологічної домінанти – забезпечення своєчасної і всебічної реалізації міжнародно-правових норм шляхом формування і закріплення міжнародних зобов'язань держави в національному (внутрішньодержавному) праві за допомогою створення національної норми.

На думку С. В. Черниченка, в основі трансформації (імплементації) лежить транзитивна парадигма, тому вона і становить «переадресування» положень міжнародного права суб'єктам права внутрішньодержавного. Він відзначає, що «реально переадресовуються не норми міжнародного права як такі. На міждержавному рівні вони продовжують існувати і діяти. Просто у внутрішньодержавній сфері з'являються в результаті «переадресування» правила, що зовні повторюють гіпотези і диспозиції міжнародно-правових норм, але вже стосовно суб'єктів внутрішньодержавного права» [26].

Роблячи акцент на прагматичному підході, В. Я. Суворова вважає, що термін «імплементація» має право на існування як синонім терміна «реалізація» [27]. Аналогічну позицію займають В. М. Додонов, В. П. Панов і О. Г. Румянцев, що розуміють під імплементацією міжнародного права фактичну реалізацію міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні. Більш того, вони додають йому більш широкого значення, відзначаючи, що цей термін також може бути використаний для позначення впливу норм міжнародного права на внутрішньодержавні відносини через внутрішньодержавне право без його розширювального трактування [28]. Разом з тим такий підхід уявляється невірним через явну спрощеність розуміння цього процесу.

У західній правовій доктрині має місце використання нарівні з терміном «імплементація» також терміна «національно-правова імплементація норм міжнародного права». Уявляється, що даний термін, за своїм значенням навантаженням, не тільки не тотожний терміну «імплементація», але і є більш вузьким у порівнянні з цим більш широким поняттям. Це наочно підтверджується тим, що «юридичне» прийняття норм національного права, необхідних для виконання норм міжнародного права, є хоч і необхідною, але тільки первинною, початковою дією, і жодною мірою не означає «фактичного» виконання міжнародно-правових зобов'язань.

Систематичний аналіз наведених доктринальних позицій дає можливість зробити висновок про те, що під міжнародним механізмом імплементації розуміється система правових і організаційних (у тому числі й процесуальних. – Авт.) засобів, створюваних як спільними зусиллями держав, так і використаних ними індивідуально з метою всебічної, своєчасної і повної реалізації зобов'язань, прийнятих відповідно до міжнародного права.

Однак деякі автори, наприклад В. Ю. Калугін, затверджують, що механізм імплементації норм на міжнародному рівні варто розуміти в більш вузькому аспекті.

Тому вчені роблять акцент на колективних, спільних зусиллях держав у цьому процесі [29], коли вони здійснюють організаційно-правову, включаючи і міжнародну нормотворчу, діяльність. Г. М. Вельямінов, що звертає особливу увагу на телеологічно-галузевий характер імплементації, фактично займає таку саму позицію – він вважає, що «договірна міжнародно-правова норма застосовується, тільки будучи рецептованою... у національному правопорядку. Норма ця стає також і внутрішньодержавною нормою, а за своїм предметом – нормою конкретної галузі національного права» [30].

Такий підхід актуалізує розгляд механізму національної імплементації, закріпленого в законодавстві України. Систематичний аналіз положень ст. 9 Конституції України, що легалізує і «запускає» механізм національної імплементації, має важливі методологічні особливості: а) як уже відзначалося, у ч. 1 ст. 9 передбачається, що всі чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких для України дана Верховною Радою України, апіорі є частиною її національного законодавства; б) у ч. 2 ст. 9 передбачається, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливо тільки після внесення в неї відповідних змін.

Застосування гносеологічного підходу до аналізу змісту цієї конституційної норми дає можливість визначити, що нормативні положення ч. 1 ст. 9 Конституції України спрямовані: а) на істотне розширення переліку джерел національного права (національного законодавства); б) це здійснюється шляхом сприйняття широкого кола норм і принципів, закріплених у міжнародних договорах; в) ці договори відображають досягнення світової цивілізації і результати співробітництва всіх суб'єктів міжнародного права і, насамперед, держав на міжнародній арені.

Конституційне формулювання даної статті дає можливість вважати міжнародні договори не тільки джерелом міжнародного права, але й джерелом права України [31].

Такий висновок, на думку М. О. Баймуратова і Т. М. Буряка, обґрунтовується декількома положеннями [32]. По-перше, включення в Конституцію України положення про дію міжнародних договорів як частини національного законодавства сприяє зміцненню суверенних прав України і підвищує її авторитет у світі як держави, що стала на демократичний шлях розвитку і в зовнішній сфері своєї діяльності. Разом з тим слід зазначити, що конституції ряду держав взагалі уникають питання про включення міжнародно-правових норм у національне законодавство (Беларусь, Молдова, Польща, Словаччина, Словенія, Узбекистан, Чехія, Швеція, Японія), що не заважає їм посідати гідне місце в ряді демократичних держав. В Україні ж це питання набуває достатньої гостроти. Систематичне тлумачення положень ст. 9 Конституції свідчить, що міжнародні договори можуть стати частиною національного законодавства тільки при дотриманні певної умови, а саме тільки ті, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України.

По-друге, необхідно відзначити, що законодавчі акти України, які регламентують порядок розробки, підписання і дії міжнародних договорів України, не містять поняття і тлумачення конституційного термінологічного формулювання «згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України». Для визначення значенневого навантаження цього формулювання варто використовувати аналогію закону:

а) положення Закону України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 р. [33], відповідно до якого тільки укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори складають невід'ємну частину її національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства;

б) статтю 7 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [34], яка передбачає, що Верховна Рада України здійснює ратифікацію міжнародних договорів шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію;

в) у ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня

2004 р. [35] міститься визначення і тлумачення ряду термінів, що стосуються досліджуваної нами проблематики. Так, під укладенням міжнародного договору України варто розуміти дії щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, установлення його дійсності, підписання міжнародного договору і надання згоди на його обов'язковість для України. Під підписанням міжнародного договору варто розуміти чи стадію укладення міжнародного договору, чи форму надання Україною згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору у випадках, передбачених міжнародним договором чи іншою домовленістю сторін. Під ратифікацією, затвердженням, прийняттям, приєднанням до міжнародного договору – у залежності від конкретного випадку – варто розуміти форму надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору. Крім того, ст. 8 зазначеного Закону України «Надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору» містить положення, відповідно до яких згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору; згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися й іншим шляхом, про який домовилися сторони.

Отже, можна дійти певних висновків: а) під конституційним формулюванням «згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України» розуміється в основному ратифікація міжнародного договору, але застосування досліджуваного термінологічного зв'язування можливо і при затвердженні, прийнятті, приєднанні до міжнародного договору, що також оформляється законом України; б) при її здійсненні передбачене видання національного нормативного акта у вигляді спеціального закону про ратифікацію, затвердження, прийняття, приєднання до міжнародного договору, що свідчить про опосередковану трансформацію міжнародних норм у національне законодавство України; в) можна говорити про те, що тільки ті міжнародні договори України, що належним чином будуть ратифіковані, є джерелами її національного і, отже, конституційного права.

Таким чином, можливо стверджувати, що ратифікація міжнародних договорів є найважливішою і відмітною стадією укладення міжнародних договорів, які є джерелами конституційного права держав-учасниць.

Список використаної літератури

1. Исмаилов Б. И. Современная система международных избирательных стандартов [Електронний ресурс] / Б. И. Исмаилов. – Режим доступу: http://www.portalus.ru/modules/internationallaw/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1193526870&archive=&start_from=&ucat=
2. Там само.
3. Там само.
4. Див.: Mitrany D. A working peace system / D. Mitrany. – London, 1966; Mitrany D. The prospect of integration: federal or functional / D. Mitrany // Journal of Common Market Studies. – 1965.
5. Див.: Баймуратов М. А. Международный правопорядок: концептуальные подходы к становлению понятийной характеристики / М. А. Баймуратов // Международное публичное и частное право. – 2010. – № 1. – С. 2–10.
6. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Див.: Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : моногр. / Ю. О. Волошин. – К. : Логос, 2010; Сорокин В. В. Юридическая глобалистика : учебник : в 2 т. / В. В. Сорокин. – М. : Юрлитинформ, 2010.
8. Сорокин В. В. Юридическая глобалистика : учебник : в 2 т. / В. В. Сорокин. – М. :

- Юрлитинформ, 2010. – С. 28.
9. Там само. – С. 28–29.
 10. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 11. Назаренко О. А. Договори в систематиці джерел конституційного права України / О. А. Назаренко // Джерела конституційного права України / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк [та ін.]. – К. : Наукова думка, 2010. – С. 380.
 12. Див.: Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – О. : Юрид. літ., 2003. – С. 163.
 13. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. : сб. важнейших док. по междунар. праву. – М. : ИМП, 1996. – Ч. 1 : Общая. – С. 320–351.
 14. Implementation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dictionary.tipator.ru/translation/implementation>
 15. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – С. 104.
 16. Корецкий В. М. «Общие принципы права» в международном праве / В. М. Корецкий. – К. : Изд-во АН УССР, 1975. – С. 8.
 17. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия). – С. 174–175.
 18. Лукашук И. И. Механизм международно-правового регулирования / И. И. Лукашук. – К. : Вища шк., 1980. – С. 134.
 19. Див.: Баймуратов М. А. Объектный состав местного самоуправления в Украине: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация : моногр. / М. А. Баймуратов, Т. М. Буряк. – Сумы : Університетська книга ; М. : ТрансЛит, 2007. – С. 145.
 20. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовский. – К. : Вища шк., 1980. – С. 91.
 21. Там само. – С. 5.
 22. Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход) / И. И. Лукашук. – М. : Междунар. отношения, 1975. – С. 16.
 23. Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права / Р. А. Мюллерсон. – М. : Междунар. отношения, 1982. – С. 19.
 24. Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 1997. – С. 12.
 25. Гавердовский А. С. Вказ. твір. – С. 62.
 26. Международное право / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. – М. : Проспект, 2007. – С. 102–103.
 27. Суворова В. Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) / В. Я. Суворова // Сов. гос. и право. – 1991. – № 9. – С. 116.
 28. Додонов В. Н. Международное право : словарь-справ. / В. Н. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев ; под общ. ред. В. Н. Трофимова. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 86.
 29. Калугин В. Ю. Международное гуманитарное право / В. Ю. Калугин, Л. В. Павлова, И. В. Фисенко ; под общ. ред. В. Ю. Калугина. – Мн. : Тесей, 1999. – С. 218.
 30. Вельяминов Г. М. Международные договоры в «международном частном праве»

- и его понятие / Г. М. Вельяминов // Гос. и право. – 2002. – № 8. – С. 79.
31. Мармазов В. Є. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції / В. Є. Мармазов, І. С. К. Піляєв. – К. : Юридична книга, 2000. – С.124.
32. Див.: Баймуратов М. А., Буряк Т. М. Вказ. твір. – С. 145.
33. О действии международных договоров на территории Украины : Закон Украины от 10 дек. 1991 г. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
34. О международных договорах Украины : Закон Украины от 22 дек. 1993 г. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 45.
35. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 504.
- Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

B. Khofman

PERCEPTION OF UKRAINE OF INTERNATIONAL ELECTORAL STANDARDS NATIONAL LEGISLATION

In the article, the adaptation of international standards in the national electoral system.

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 346.2

С. І. Василенко

СОЦІАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ: ПОНЯТТЯ ТА НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Ця стаття розглядає поняття соціальної діяльності підприємств, її законодавче регулювання. Автором проаналізовано також окремі напрями соціальної діяльності підприємств, проблеми її законодавчого регулювання та практичної реалізації.

Ключові слова: соціальна діяльність підприємств, напрями діяльності, адміністрування, виробнича діяльність.

Постановка проблеми. Стаття 1 Конституції України проголошує нашу державу як соціальну. Таким чином, Україна взяла на себе обов'язок щодо гарантування та впровадження соціальних стандартів в усіх сферах життєдіяльності українського народу. Державою проголошена велика кількість соціальних програм, які стосуються у тому числі і виробничої сфери.

Одне з провідних місць в системі господарювання України займають підприємства. Тому марно держава розглядає цей суб'єкт господарювання як один із найважливіших провідників реалізації соціальної політики в Україні в сфері суспільного виробництва.

На сьогоднішній день підприємства загалом чітко виконують вимоги законодавства щодо виконання зобов'язань в соціальній сфері. Це обумовлено вигодою як з боку держави, так і з боку підприємства. Для держави розвиток соціальної діяльності підприємства дає можливість перекласти частину власних функцій в соціальній сфері для виконання їх підприємствами. Для підприємств, ефективно проведення соціальних заходів дає змогу підвищити продуктивність праці і як наслідок об'єм прибутку.

Однак, залишається велика кількість невирішених питань в законодавчій сфері

відносно вимог до українських підприємств на предмет практичної реалізації вимог законодавства щодо державних гарантій соціального захисту робітників. При чому непоодиноким випадком є перекладання функцій державних органів працевлаштування на підприємства та необґрунтованого притягнення цих суб'єктів до відповідальності.

Наукова розробка теми дослідження. На сьогоднішній день тема соціальної діяльності підприємств залишається досить недослідженою. Однак, незважаючи на новизну, вона була об'єктом розробки багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців: Л.В. Красицької, А.Н. Захарченка, В.А.Малиги, Л.Н. Куц, С.Ф. Покропивного, Т.О.Фролової, В.С. Щербини та інших.

Метою цієї статті є дослідження поняття соціальної діяльності підприємства та основних напрямів цієї діяльності.

Викладення основного матеріалу. Господарський кодекс України (далі – ГКУ) містить окрему статтю, яка регламентує основні напрями соціальної діяльності підприємств. Серед них перелічуються окремі зобов'язання власників підприємств: поліпшення умов праці, соціально-побутові, освітні (підвищення кваліфікаційного та професійного рівня) та медичні послуги, соціальне страхування тощо. Законодавство закріплює можливість участі трудового колективу у прийнятті цих рішень. Трудове та господарське законодавство чітко регламентує закріплення даних норм у колективному договорі, у прийнятті та змінненні якого бере участь трудовий колектив підприємства.

Це підтверджує факт відсутності легально закріпленого поняття соціальної діяльності в діючому законодавстві. Ця дефініція закріплена лише в окремих коментарях до ГКУ.

На сьогоднішній день виділяють декілька видів діяльності підприємств. Як зазначає С.Ф. Покропивний, діяльність підприємств можна умовно розділити на наступні види:

- вивчення ринку товарів, або ситуаційний аналіз, який повинен передбачати комплексне дослідження ринку, рівня конкурентоспроможності й цін на продукцію, інших вимог покупців товару, методів формування попиту та каналів товарообігу, зовнішнього і внутрішнього середовища підприємства;
- наступним напрямом діяльності підприємства є здійснення інноваційної діяльності, що охоплює науково-технічні розробки, технологічну і конструкторську підготовку виробництва, запровадження технічних, організаційних та інших нововведень, формування інвестиційної політики на найближчі роки, визначення обсягу необхідних інвестицій тощо;
- виробнича діяльність підприємства, її організація та оперативне регулювання.
- післяпродажний сервіс товарів – машин та устаткування, автомобілів, комп'ютерної, розмножувальної, медичної, складної побутової техніки, інших виробів виробничо-технічного й споживчого призначення;
- економічна діяльність підприємства. Зокрема вона включає: стратегічне та поточне планування, облік і звітність, ціноутворення, систему оплати праці, ресурсне забезпечення виробництва, зовнішньоекономічну та фінансову діяльність тощо [1, с. 78–79].

Окремо слід виділити соціальну діяльність підприємства. Зауважимо, що даний напрямок діяльності суб'єктів господарювання має важливе значення оскільки вона істотно впливає на ефективність усіх інших напрямків і конкретних видів діяльності (інноваційної, виробничої, комерційної, економічної), результативність яких безпосередньо залежить від рівня професійної підготовки й компетентності всіх категорій працівників, дієвості застосовуваного мотиваційного механізму, постійно підтримуваних на належному рівні умов праці та життя трудового колективу.

Ефективне управління персоналом має бути пріоритетним і найважливішим напрямком діяльності кожного підприємства за умов соціально орієнтованої ринкової

економіки.

Аналізуючи діюче законодавство можна дійти висновку, що на сьогоднішній день визначальною в цьому напрямку нормою є стаття 69 ГКУ, яка містить положення відносно соціальної діяльності підприємства. Однак, вищезазначена стаття містить лише положення відносно складових цього напрямку діяльності зазначеного суб'єкту господарювання без закріплення дефініції поняття соціальної діяльності підприємства.

В.С. Щербина дає наступне визначення соціальної діяльності підприємства [2]. Він зазначає, що це «вкладення фінансових коштів до соціально-економічного розвитку трудового колективу з метою стимулювання продуктивної праці, підвищення кваліфікаційного рівня персоналу, збереження життя та здоров'я працюючих, створення системи їх соціального захисту на рівні підприємства, забезпечення сприятливого психологічного клімату в колективі» [3, с. 144].

З погляду на адміністрування даного напрямку діяльності можна виділити два види методів управління соціальною діяльністю підприємств: централізований та децентралізований.

Централізований метод управління здійснюється на державному рівні шляхом прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Він направлений на розробку загальним правил та вимог організації соціальної діяльності суб'єктів господарювання. Децентралізований метод передбачає регулювання соціальної діяльності підприємства на локальному рівні. Загалом соціальний розвиток трудового колективу є предметом регулювання у таких локальних актах, як установчі документи, колективний договір.

Основним документом, який найповніше регулює відносини соціально-економічного розвитку трудового колективу є колективний договір. П. 7 ст. 65 ГКУ та спеціальні норми Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р. передбачає обов'язкове укладання колективних договорів на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від організаційно-правової форми і форми власності. Цей документ визначає напрями соціального розвитку підприємства, встановлює додаткові трудові та соціально-побутові гарантії і пільги для працівників підприємства стосовно забезпечення зайнятості, оплати праці, режиму праці та відпочинку, організації охорони праці та оздоровлення працюючих і членів їх сімей, житлово-побутового забезпечення, культурного розвитку тощо [4].

У колективному договорі сторони передбачають забезпечення соціальних гарантій у галузі охорони праці на рівні не нижчому встановленого законодавством, їх обов'язки, а також комплексні заходи щодо досягнення встановлених нормативів безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, підвищення існуючого рівня охорони праці, запобігання виробничому травматизму, професійним захворюванням, аваріям і пожежам, визначають обсяги та джерела фінансування зазначених заходів. Встановлюючи додаткові соціальні пільги та компенсації, треба враховувати положення галузевих угод, Генеральної та регіональних угод.

Аналіз 69 статті Господарського кодексу України дає змогу визначити окремі напрямки здійснення соціальної діяльності підприємства. Серед них можна виділити наступні:

- заходи стосовно виконання вимог відносно охорони праці та створення безпечних умов роботи для працівників.
- виконання умов щодо соціального страхування працівників
- підвищення кваліфікації власних працівників та створення комфортних і стимулюючих умов для проходження ними професійного навчання.
- надання основних (гарантованих державою) та додаткових соціальних виплат і послуг працівникам підприємства, включаючи колишніх.

- окремою та невід'ємною складовою соціальної діяльності підприємств є несення відповідальності за невиконання вимог законодавства відносно соціальних обов'язків суб'єктів господарювання.

Одним із обов'язком роботодавця є створення безпечних та нешкідливих умов праці. Відповідні гарантії, пільги та компенсації встановлюються на державному рівні нормами законів України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 р., «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. тощо.

Згідно діючого законодавства тягар фінансування заходів щодо охорони праці покладається виключно на роботодавця. Розмір таких витрат визначено у ст. 19 Закону України «Про охорону праці». За загальним правилом затрати на охорону праці становлять не менше 0,5 відсотки від суми реалізованої продукції, однак, спеціальними правовими актами може передбачатися підвищений рівень фінансування. Наприклад, суми цих витрат на вугледобувних підприємствах визначено постановою КМУ «Про заходи щодо поліпшення стану охорони праці на підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості» від 10 грудня 1998 р., у гірничо-металургійному комплексі – не менше 0,6 відсотка від суми реалізованої продукції [5].

Трудове законодавство особливу увагу приділяє охороні праці окремих категорій працівників, до яких насамперед відносяться жінки, неповнолітні особи, інваліди. Для таких категорій встановлюються підвищені вимоги щодо організації охорони праці.

Зокрема, стосовно праці жінок КЗпП України (статті 174–186), закони України «Про охорону праці», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р., інші нормативно-правові акти передбачають особливі вимоги щодо організації їх праці.

Забороняється застосування праці жінок на важких роботах і роботах зі шкідливими умовами праці, на підземних роботах, залучення їх до підняття та переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми, до робіт у нічний час, за винятком галузей, де це викликано особливою необхідністю і дозволяється як тимчасовий захід. Вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, забороняється залучати до роботи у нічний час, до надурочних робіт, робіт у вихідні дні, посилаючи у відрядження.

Згідно з медичним висновком вагітним жінкам знижуються норми праці або вони переводяться на іншу роботу, яка виключає вплив несприятливих виробничих факторів. На період переведення їм зберігається середній заробіток за попередньою роботою. Відповідно до законодавства вагітні жінки та жінки, які мають дітей, забезпечуються матеріальною допомогою, їм скорочується робочий час, надаються соціальні відпустки, інші гарантії та пільги. Окремі гарантії, на які мають право жінки, передбачені для батьків, що виховують дітей без матері, у тому числі в разі перебування матері в лікувальному закладі (ст. 186 КЗпП).

Положення про охорону праці неповнолітніх включено до окремої глави КЗпП: XIII «Праця молоді».

Зокрема, особи, які не досягли вісімнадцяти років, приймаються на роботу після попереднього медичного огляду і підлягають щорічному медичному огляду до досягнення 21 року.

Неповнолітні особи працюють на умовах скороченого робочого часу зі збереженням заробітку. Не допускається залучення неповнолітніх осіб до праці на важких роботах, на роботах з: шкідливими або небезпечними умовами праці, до нічних, надурочних робіт, до робіт у вихідні дні, до підняття та переміщення предметів, маса

яких перевищує встановлені граничні норми. Щорічна основна відпустка неповнолітніх працівників становить 31 календарний день і надається у зручний час (ч. 8 ст. 6 Закону України «Про відпустки»)[6].

Одним із найважливіших напрямів соціальної діяльності підприємства є виконання умов із соціального страхування працівників.

На сьогоднішній день, виходячи із аналізу діючого законодавства, можна говорити про чотири види загальнообов'язкового державного соціального страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору:

- пенсійне страхування,
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності,
- страхування на випадок безробіття,
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

Досі неврегульованим питанням залишається державне медичне страхування працівників. Даний вид страхування може здійснюватися на умовах колективного договору через укладення договорів про медичне страхування та медичне обслуговування працівників.

Досить проблемним питанням є пенсійне страхування. В Україні впроваджена трирівнева пенсійна системи, в яку входять загальнообов'язкове державне пенсійне страхування і недержавне пенсійне забезпечення. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування у свою чергу складається з двох рівнів: реформована солідарна система і накопичувальна частина загальнообов'язкової системи.

Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на принципах солідарності і субсидування і здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок засобів Пенсійного фонду.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на принципах накопичення засобів застрахованих осіб в Накопичувальному фонді і здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах і в порядку, передбачених законом.

Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка базується на принципах добровільної участі громадян, працедавців і їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах і в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення.

Таким страхуванням можуть займатися недержавні пенсійні фонди, банки, страхові компанії і інші фінансові інститути. Перша і друга рівні системи пенсійного забезпечення в Україні складають систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Друга і третя рівні системи пенсійного забезпечення в Україні складають систему накопичувального пенсійного забезпечення.

Окремою проблемою залишається діяльність третього рівня системи пенсійного страхування – недержавне пенсійне страхування працівників. На сьогоднішній день умови щодо цього виду додаткового пенсійного страхування передбачається колективними договорами підприємств, однак, загалом ці норми залишаються декларативними. На практиці ця норма реалізується через впровадження корпоративних проектів на окремих підприємствах.

Саттями 153–172 КЗпП, Законом України «Про охорону праці» також встановлені вимоги до роботодавця щодо створення належних безпечних та нешкідливих умов праці. У разі їх недотримання цих вимог, що призвело до каліцтва або іншого ушкодження здоров'я працівника у зв'язку з виконанням ним трудових обов'язків, підприємство вважається правопорушником. Зміна економічного механізму акумуляції страхових внесків і тарифів зумовила зміну порядку відшкодування шкоди.

З 01.01.2011 року вступив в силу Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI. Усі страхові внески роботодавці, виконуючи вимоги норм зазначеного закону застрахувати своїх працівників, сплачують до Пенсійного фонду України у вигляді єдиного соціального внеску. «Страхові кошти, акумульовані на централізованих рахунках Пенсійного фонду, автоматично перераховуються не пізніше наступного операційного дня після їх зарахування на централізовані рахунки фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до визначених законом пропорцій» [7].

Таким чином, подальше розпорядження коштами, перерахованими у вигляді страхового внеску, здійснюється Фондом соціального страхування від нещасних випадків (далі – Фонд) відповідно до вимог Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». У зв'язку з цим, у разі настання страхового випадку, відшкодування шкоди покладено не на підприємство, а на Фонд. Враховуючи вказані зміни при удосконалюванні господарського законодавства слід уточнити цю норму.

Згідно вищезазначеного закону страховим випадком є нещасний випадок на виробництві або професійне захворювання. Ступінь стійкої втрати професійної працездатності внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання визначається Медико-соціальною експертною комісією (МСЕК) за участю Фонду, що надає право на страхові виплати потерпілому працівнику, а у разі його смерті – визначеним законом членам сім'ї.

Компенсація здійснюється у вигляді виплати втраченого заробітку (його частини), одноразової допомоги, пенсії по інвалідності, пенсії у зв'язку з втратою годувальника, страхової виплати на медичну та соціальну допомогу, інших видів соціальної допомоги, їх розмір і порядок призначення та виплати встановлено законом. Крім цього, за рахунок власних коштів підприємство може здійснювати додаткові виплати потерпілим і членам їх сімей на умовах, передбачених колективним чи трудовим договором.

Обов'язкові страхові виплати у разі смерті працівника при виконанні ним трудових обов'язків члени сім'ї одержують від Фонду, а не від власника або підприємства, що передбачено Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності». Крім обов'язкових страхових виплат, у колективному договорі може бути передбачено, що підприємство за рахунок власних коштів надає постраждалим внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання (в тому числі членам сім'ї померлого) будь-яке додаткове матеріальне забезпечення та соціальні послуги особам (у тому числі призначення додаткової пенсії або доплати до неї). Окрім матеріальної допомоги, членам сім'ї можуть надаватися путівки до оздоровчих закладів, соціально-побутові послуги тощо.

Одним із не малозначних напрямків соціальної діяльності підприємств є реалізація заходів відносно підвищення кваліфікації своїх працівників. Спостерігається пряма заінтересованість господарюючих суб'єктів у ефективній реалізації цього напрямку соціальної діяльності. Професійний рівень підготовки робітників і спеціалістів є одним із факторів забезпечення конкурентоспроможності підприємства та його продукції, підвищення продуктивності праці.

Підготовку кваліфікованих робітників і спеціалістів забезпечує реалізація наступних заходів:

- навчання на виробництві та в навчальних закладах різного рівня
- перепідготовка робітників
- підвищення кваліфікації.

Організація професійно-технічного навчання на виробництві здійснюється у відповідності з Положенням про професійне навчання кадрів на виробництві від 26 березня 2001 р. та Положенням про організацію навчально-виробничого процесу на виробництві від 27 грудня 2006 р. Можливі такі види професійного навчання на виробництві: первинна професійна підготовка робітників; перепідготовка робітників; підвищення кваліфікації робітників; підвищення кваліфікації керівних працівників і фахівців.

Первинна професійна підготовка передбачає професійно-технічне навчання осіб, які раніше не мали робітничої професії. Вона здійснюється для прийнятих на роботу учнів шляхом курсового чи індивідуального навчання за робочими навчальними планами та програмами. Ця підготовка завершується кваліфікаційною атестацією з присвоєнням кваліфікації «кваліфікований робітник» з набутої професії відповідного розряду (категорії), про що видається свідоцтво.

Перепідготовка робітників – це професійно-технічне навчання, спрямоване на оволодіння іншою професією робітниками, які здобули первинну професійну підготовку. Вона здійснюється: для навчання робітників, які вивільнюються у зв'язку з перепрофілюванням, реорганізацією підприємства тощо; для розширення їх професійного профілю, підготовки до роботи в умовах колективної форми організації праці; у разі потреби змінити професію у зв'язку з відсутністю роботи, що відповідає професії, або втрати здатності виконувати роботу за попередньою професією.

Підвищення кваліфікації передбачає професійно-технічне навчання робітників, що дає змогу розширити і поглибити раніше здобуті знання, уміння і навички на рівні вимог виробництва чи сфери послуг. Існують такі форми цього навчання: виробничо-технічні курси; курси цільового призначення; інші форми, що визначаються підприємствами. Періодичність на-знання робітників на курсах підвищення кваліфікації встановлюється, як правило, не рідше одного разу на 5 років.

Підвищення кваліфікації керівних працівників і фахівців здійснюється з метою вдосконалення знань, умінь та навичок за наявною спеціальністю, оволодіння новими функціональними обов'язками і особливостями трудової діяльності в умовах ринку, освоєння менеджменту, маркетингу, удосконалення навичок управління сучасним виробництвом, раціональної та ефективної організації праці тощо. Застосовуються такі форми навчання, як спеціалізація, довгострокове підвищення кваліфікації, короткострокове підвищення кваліфікації, стажування та інші. Для забезпечення належної організації та фінансування професійної підготовки до колективного договору, як правило, включається розділ «Забезпечення продуктивної зайнятості».

Колективний договір може містити положення про навчання працівників та їх дітей у вищих закладах освіти за рахунок підприємства. Таким працівникам, а також усім працівникам, які навчаються і суміщають роботу з навчанням, надаються пільги (статті 201–220 КЗпП, статті 13–16 Закону України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р.). Вони мають право на скорочення робочого часу, звільнення з роботи із збереженням заробітної плати на період навчання, оплату проїзду до місця знаходження навчального закладу тощо. Для цієї категорії працівників за рахунок власних коштів підприємства можуть встановлюватися додаткові гарантії та пільги.

Однією зі складових соціальної діяльності підприємства є надання додаткових соціальних виплат та послуг. Пункт 3. статті 69 ГКУ закріплює положення відносно надання додаткових соціальних благ працівникам підприємства. Пенсіонери та інваліди, які працювали на підприємстві до виходу на пенсію, мають право нарівні з працівниками, користуватися наявними можливостями медичного обслуговування, забезпечення житлом, путівками в оздоровчі та профілактичні заклади, що закріплено в спеціальних нормативних актах, основними з яких є закони України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»

від 16 грудня 1993 р., «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р.. Відповідні звідні положення містяться у Генеральній, галузевій, регіональних угодах. Більш того підприємство може самостійно за власні кошти встановлювати скорочений робочий тиждень для всіх працюючих чи окремих категорій, додаткові відпустки, різні види і форми заохочень, інші додаткові гарантії, пільги, компенсації. Це закріплюється в колективному договорі або інших локальних нормативних актах. Такі положення узгоджуються з профспілками або іншими представниками працівників. Указані пільги також можуть включатись безпосередньо до трудових договорів [8]. Крім своїх працівників, підприємство може також заохочувати працівників інших організацій, які його обслуговують, зокрема працівників медичних, культурно-освітніх, дитячих навчальних, спортивних закладів, організацій громадського харчування та інших установ.

В установчих документах і колективному договорі також можна передбачати соціальні послуги та пільги для цієї категорії осіб. У колективних договорах додаткових соціально-побутових пільг встановлюється значно більше, що залежить від фінансової спроможності підприємства. Передбачаються, зокрема, забезпечення паливом, надання транспорту, матеріальної допомоги (регулярної або в окремих випадках), соціальні виплати на лікування тощо. Реалізація положень законодавства про охорону праці жінок, неповнолітніх та інвалідів здійснюється через відповідні норми колективного договору. Деякі колективні договори мають окремий розділ «Особливості застосування праці окремих категорій працівників».

Державна політика у сфері соціального захисту інвалідів ґрунтується на Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів від 20 червня 1983 р., ратифікованій Законом України від 6 березня 2003 р., законах України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р., «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 6 жовтня 2005 р. тощо.

Відповідно до Положення про індивідуальну програму реабілітації інвалідів від 23 травня 2007 р на підприємство покладено обов'язки відносно вживання додаткових заходів щодо безпеки праці інвалідів, обладнання для них робочих місць.

Спеціальною нормою встановлюються квоти робочих місць для працевлаштування окремих категорій громадян. До таких категорій відносяться: жінки, які мають дітей віком до шести років; одинокі матері, які виховують дітей віком до чотирнадцяти років або дітей-інвалідів; особи, які закінчили або припинили навчання у середніх загальнообов'язкових школах, професійно-технічних закладах освіти, звільнилися зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби і яким надається перше робоче місце; діти-сироти, які залишилися без піклування батьків; особи передпенсійного віку (чоловіки до досягнення 58 років, жінки – 53 років); особи, звільнені після відбуття покарання або примусового лікування; інваліди, які не досягають пенсійного віку. Квота робочих місць встановлюється за поданням центрів зайнятості (крім квоти для інвалідів) для всіх підприємств, установ і організацій з чисельністю працюючих понад 20 осіб для бронювання ними до 5 відсотків загальної кількості робочих місць. Якщо на підприємстві працює передбачена кількість перелічених вище осіб, квота не встановлюється, (ст. 5 Закону України «Про зайнятість населення»).

Встановлення вказаної квоти є також гарантією права молоді на отримання першого робочого місця (ст. 197 КЗпП, ст. 7 Закону України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р.).

Останнім часом приділяється підвищена увага соціальному захисту інвалідів. Прийняті комплекс нормативно-правових актів стосовно забезпечення права інвалідів на зайнятість створення для них сприятливих умов на робочому місці з урахуванням рекомендацій МСЕК та індивідуальних програм реабілітації.

Основним регуляторним актом працевлаштування інвалідів є Закон України «Про

основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Саме ст. 19 Закону встановлює для підприємств, їх об'єднань, установ і організацій нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування цієї категорії громадян [9].

Частина 1 статті 18 зазначеного Закону передбачає, що працевлаштування інвалідів здійснюється органами Міністерства праці України, Міністерства соціального захисту населення України, місцевими радами, громадськими організаціями інвалідів.

Згідно частини 1 статті 20 Закону підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих інвалідів менша, ніж встановлено нормативом, передбаченим статтею 19 цього Закону, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції, сума яких визначається в розмірі середньорічної заробітної плати на відповідному підприємстві, установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, фізичної особи, яка використовує найману працю, за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда і не зайняте інвалідом. Для підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій інвалідів, фізичних осіб, на яких працює від 8 до 15 осіб, розмір адміністративно-господарських санкцій за робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда і не зайняте інвалідом, визначається в розмірі половини середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, у фізичної особи, яка використовує найману працю.

Діючим законодавством передбачена відповідальність за невиконання посадовою особою, яка користується правом прийняття на роботу і звільнення, розпорядження виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, місцевої державної адміністрації або рішення служби у справах дітей чи рішення іншого органу про працевлаштування осіб, забезпечення роботою яких відповідно до законодавства покладено на ці органи.

Невиконання посадовою особою, яка користується правом приймати на роботу і звільняти з роботи, фізичною особою, яка використовує найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, неподання Фонду соціального захисту інвалідів звіту про зайнятість та працевлаштування інвалідів – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

На Фонд соціального захисту інвалідів, який здійснюється відповідно до «Порядку проведення перевірок підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю», затвердженого постановою КМУ від 31.01.2007 року № 70 покладено контрольні функції на предмет виконання норм Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

При виявленні порушень, під час проведення перевірок, уповноважені представники Фонду соціального захисту інвалідів складають протокол про адміністративне порушення. У разі не сплати штрафних санкцій добровільно, прокурор в інтересах держави в особі відділення Фонду соціального захисту інвалідів звертається до суду про стягнення з Підприємства штрафних санкцій за порушення нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів. Як правило сули першої та апеляційної інстанції задовольняють такі позови.

Рішення судів першої та апеляційної інстанції мотивовані тим, що Підприємства не виконують своїх обов'язків щодо надання інформації центру зайнятості та управлінню праці про вільні робочі місця та вакантні посади для інвалідів, а тому відповідальність за не створення робочих місць для інвалідів покладається на підприємство.

Стаття 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» встановлює для підприємств (об'єднань), установ і організацій (далі – підприємства) нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів.

Частиною першою статті 18 названого Закону передбачено, що працевлаштування інвалідів здійснюється органами Міністерства праці України, Міністерства соціального захисту населення України, місцевими радами, громадськими організаціями інвалідів.

Аналіз зазначених положень Закону про захист інвалідів дає підстави для висновку про те, що обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Такий обов'язок покладається на органи працевлаштування, що перелічені в частині першій статті 18 цього Закону. Це підтверджується і змістом абзацу другого пункту третього Положення про Фонд соціального захисту інвалідів (затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 1434 від 26 вересня 2002 року), згідно з яким завданням Фонду є здійснення контролю за додержанням підприємствами нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів, а також підпункту третього пункту четвертого та підпункту третього пункту п'ятого цього Положення, якими Фонду надано право здійснювати контроль за своєчасним перерахуванням підприємствами штрафних санкцій за недодержання ними нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів та здійснювати перевірки підприємств щодо додержання ними нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів. Поза увагою судів залишається те, що відповідно до ст. 18 наведеного вище закону працевлаштування інвалідів здійснюється органами Міністерства праці України, Міністерства соціального захисту населення України, місцевими Радами народних депутатів, громадськими організаціями інвалідів.

В порушення вимоги закону суди не досліджують питання чи надавав відповідач пропозиції стосовно кількості робочих місць, чи залучався він місцевими органами до визначення нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, чи приймали участь у визначенні нормативу громадські організації інвалідів, за участю обласного відділення Фонду України соціального захисту інвалідів, чи робилося це на підставі пропозицій органів Міністерства соціального захисту населення України. Із матеріалів справ не вбачається, що у звітному році вказані органи направляли інвалідів або безпосередньо інваліди звертались до підприємства для працевлаштування.

Господарські суди не звертають увагу на те, що обов'язок відповідача створити робочі місця для інвалідів не супроводжується його обов'язком їх працевлаштувати і не з'ясували чи приймались заходи органами працевлаштування, визначених в ст. 18 Закону, щодо працевлаштування інвалідів на робочі місця на Підприємстві з чієї вини направлені інваліди не були працевлаштовані, або їм було відмовлено у працевлаштуванні на вакантні посади.

Відповідно до частини 1 статті 218 Господарського кодексу України підставою господарсько-правової відповідальності учасника господарських відносин є вчинене ним правопорушення у сфері господарювання.

Частиною 2 зазначеної статті встановлено, що 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.

Аналіз вищенаведених даних свідчить про те, що судами зроблено висновки на неповно з'ясованих обставинах, що вплинуло на правильність застосування норм матеріального права. У зв'язку з цим рішення господарських судів, постанов апеляційних господарських судів Вищим Адміністративним судом України скасовуються, а справи повертаються на новий розгляд до суду першої інстанції, при цьому зазначається, що попереднім судовим інстанціям належало з'ясувати причини, з

яких органами, визначеними у ст. 18 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», не направлялися до підприємства для працевлаштування інваліди в необхідній кількості, а також встановити наявність чи відсутність причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) підприємства та невиконання ним встановленого нормативу.

Таким чином, обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Щоб уникнути відповідальності необхідно створити робочі місця, відповідно до вимог Закону, своєчасно надати звіт до відділення Фонду соціального захисту інвалідів та надати пропозиції стосовно кількості робочих місць.

Висновок. Реалізація соціальної політики є одним з ключових напрямків державної діяльності. Однак, до механізму її реалізації залучено не тільки представники державного апарату а й суб'єкти господарювання, зокрема підприємства.

Оскільки підприємства в Україні є ключовою ланкою сфери суспільного виробництва, та до їх діяльності залучена велика кількість робітників, вони представляють собою один із найважливіших інструментів реалізації державної соціальної політики. Не малозначною проблемою є організація соціальної діяльності цього суб'єкту господарювання.

Підприємства є чи не основним донором для організації фінансового забезпечення діяльності системи державного пенсійного страхування, адже роботодавці стоять першими у переліку страхувальників. В рамках реалізації підприємствами соціальної діяльності державою покладено на них ряд функціональних обов'язків. На підприємства покладено дотримання вимог щодо організації безпечних умов праці, при чому за власний рахунок. В цій сфері держава жорстко регулює норми фінансування зазначених заходів, установлюючи на законодавчому рівні норми відносно виділення фінансових коштів на організацію безпечних умов виробництва. Немалозначним фактором організації соціальної діяльності підприємств є вирішення однієї із ключових проблем суспільства – проблеми безробіття. Ця проблема частково вирішується державою за рахунок встановлення квотування робочих місць для молодих спеціалістів на підприємствах.

Слід також згадати і вирішення проблеми працевлаштування окремих осіб, зокрема, інвалідів. Останнім часом, ця сфера є досить болючою для суб'єктів господарювання. Адже на сьогоднішній день залишається велика кількість прогалин в діючому законодавстві, які дають змогу державі притягувати підприємства до відповідальності за порушення законодавства в сфері соціальної захищеності інвалідів. Однак вирішенням цієї проблеми можуть стати прийняття сумісних соціальних програм та усунення прогалин законодавства, що призведе до вирішення проблем як держави, так і підприємств.

Список використаної літератури

1. Покропивний С.Ф. Економіка підприємства : підручник / С. Ф. Покропивний. – К.: КНЕУ, 2001. – 528с.
2. Господарський кодекс України: за станом на 16.01.2003 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>
3. Щербина В. С. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / В. С. Щербина / заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 657 с.
4. Про колективні договори і угоди [Електронний ресурс] : Закон України станом на 01.07.1993 № 3356-XII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3356-12>

5. Про заходи щодо поліпшення стану охорони праці на підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України станом на 10.12.1998 № 1939. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1939-98-%EF>
6. Про відпустки [Електронний ресурс]: Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=504%2F96-%E2%F0>
7. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс]: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2464-17>
8. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3721-12>
9. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=875-12>.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

S. Vasilenko

SOCIAL ACTIVITY OF ENTERPRISES: CONCEPT AND DIRECTIONS OF REALIZATION

This article examines the concept of social activity of enterprises, him legislative adjusting. An author is analyse also separate directions of social activity of enterprises, problem, them legislative adjusting and practical realization.

УДК 341.1/.8

Є. А. Василькова

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГІОНАЛІЗМ

Ця стаття розглядає проблеми розвитку та становлення феномену європейського регіоналізму.

Ключові слова: *європейський регіоналізм, європейська інтеграція, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. У ХХІ сторіччі, після багатьох міждержавних конфліктів, після двох світових війн, політична еліта та громадянська спільнота Європи переосмислила багато своїх вчинків і взагалі спосіб свого існування, і обрала путь економічної, культурної та політичної інтеграції, що сприяє стану миру та продуктивного співробітництва на континенті. Така інтеграція спочатку почала здійснюватись на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць держав-учасників, що були або економічно розвинутими, забезпеченими природними ресурсами або мали транскордонний статус. З цього почалася сучасна історія європейського регіоналізму, феномен якого займає провідне місце в історії та практиці європейської міждержавної інтеграції.

Ступінь наукової розробки теми. Детальне дослідження регіональної тематики як в рамках європейської інтеграції так і на українському просторі (зокрема, проблем регіоналізації, регіональних диспропорцій, регіональної політики різних рівнів,

міжрегіональної трансграничної співпраці а також питань запозичення і вдосконалення зарубіжного досвіду) представлено в працях вітчизняних та зарубіжних фахівців-юристів та фахівців з міжнародних відносин – М.О. Баймуратова, І.М. Бусигіної, В. Г. Введенського, Л.Б. Вардомського, В.О. Дергачова, В.Г. Грандберга, Т.В. Зонової, І.Д. Іванова, Р.Ф. Іванова, В.Н. Лексіна, В.М. Ліхачева, А.М. Швецова. Міжрегіональна співпраця представлена в їх роботах як одна з ключових тенденцій розвитку єдиної Європи. Вона визначається взаємодією об'єктивних умов, в яких розвивається Європейський Союз (далі – ЄС) на сучасному етапі і діяльністю суб'єктів, потенційно здатних використовувати дані умови для досягнення своїх інтересів, а також робити вплив на їх динаміку. При цьому поняття «регіон» уживається як широка аналітична категорія, вживана для оцінки просторових систем.

Метою даної статті є дослідження теоретичних підходів до феномену європейського регіоналізму.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що розвиток європейської інтеграції набрав інтенсивні оберти після Другої Світової Війни, ще наприкінці 30-х років ХХ ст. німецькими економістами був розроблений довгостроковий проект європейської інтеграції на основі «економічного співтовариства». Передбачалося створення Європейського торгового блоку і Центрального банку зі штаб-квартирою в Берліні. Особлива увага приділялася формуванню комунікаційної мережі і створенню нових транспортних коридорів. Роттердаму (Нідерланди) відводилася роль найбільшого порту Третього рейху для експорту вантажів. Передбачалося завершення будівництва системи каналів Рейн – Майн – Дунай. Нові автомагістралі мали ліквідувати кордони європейських країн, як вони знищили регіональні бар'єри всередині Німеччини. Після початку війни з СРСР в інтеграційні плани були внесені корективи. Радянський Союз «за допомогою» Третього Рейху повинен був «європеїзуватися».

Ідеї економічної програми нацистської перебудови Європи збіглися з сучасними інтеграційними тенденціями. Європейський і не тільки торговий союз став реальністю, фінансовий центр континенту перебуває в Німеччині, щоправда, не в Берліні, а у Франкфурті. Європейські транспортні коридори «Захід – Схід» є сьогодні однією з пріоритетних програм ЄС. Завершилося будівництво судноплавної системи Рейн – Майн – Дунай [1].

Відносини у сучасній Європі будуються на принципах правового громадянського суспільства, політичного і валютно-економічного союзу. «Слонами» на яких тримається дане явище є дві найбільші самостійні регіональні організації – Рада Європи (далі – РЄ) та ЄС. Ці організації суттєво відрізняються одна від одної: РЄ навчає держави правильному розумінню демократії і застосуванню норм, які стосуються прав людини, а ЄС являє собою інтеграційне об'єднання у сфері політики, економіки, зовнішньої політики, правосуддя, внутрішніх справ і європейської безпеки.

На думку професора В.О. Дергачова, процес європейської економічної інтеграції, що ґрунтується на чотирьох свободах – свободах пересування товарів, послуг, капіталів і робочої сили, детермінує функціонування спільного ринку та активізує процеси політичного об'єднання [2]. Особливу актуальність у цих умовах набули поняття «регіон» і пов'язана з ним концепція «регіоналізації». Особливість цього полягає у тому, що якщо в минулому учасниками регіональної інтеграції у світі були національні держави, тобто визнані міжнародним правом суверенні суб'єкти міжнародних відносин, то з появою ЄС суб'єктами регіонального співробітництва стають регіони держав-членів [3].

З метою сприяння європейському регіоналізму і посилення ролі окремих територій в 1985 р. була створена Асамблея регіонів Європи (англ. Assembly of European Regions, AER; укр. – АРЕ), що об'єднала під кінець століття понад 300

регіонів з 33 держав Західної, Центрально-Східної та Східної Європи з населенням понад 400 млн. чоловік. Першими членами АЄР зі Східної Європи стали Московська і Ленінградська області, Республіка Карелія (Росія) та Одеська область (Україна) [4].

В основу регіональної політики ЄС покладено принципи територіальної концентрації капіталу, фінансування цільових програм, співпраці з місцевою владою і передачі конкретних управлінських рішень на найбільш оптимальний територіальний рівень (принцип субсидіарності). Принцип субсидіарності в суспільних відносинах передбачає пріоритет прав та інтересів особистості перед правами та інтересами будь-якої спільності. Розподіл прав і обов'язків по виконавчій вертикалі здійснюється на основі делегування конкретних рішень на той територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно [5].

Згідно зі ст. 1 Декларації АРС «Про регіоналізм у Європі» 1996 року, «регіон – це територіальне утворення державного законодавства, що володіє рівнем наступним за рівнем держави і має політичне самоврядування» [6]. Так само держава повинна гарантувати його автономію, самобутність, повноваження та організаційний устрій (ст. 2 Декларації АРС).

Відповідно до вищезгаданої Декларації, регіон має свою конституцію, статут автономії або інший законодавчий акт, який визначає його як частину правової системи держави та встановлює його організацію та повноваження. Статус європейського регіону може бути змінений тільки за згодою і участю самого регіону. В одній і тій ж державі з метою збереження своїх історичних, політичних і соціокультурних особливостей регіони можуть мати різні статуси (ст. 3 Декларації АРС). Кожен регіон є виразом відмінної політичної самобутності, що відбиває демократичну волю регіону самостійно приймати найкращі форми його організації (ст. 4 Декларації АРС).

Необхідно зазначити, що у концептуальному розумінні, регіоналізм є досить складним, системним явищем. У науковій літературі, присвяченій цій проблематиці, можна виділити як мінімум п'ять підходів, кожен з яких висвітлює певну складову цього явища.

Перший підхід – це доктринальні підходи, що фокусують увагу на розвитку і застосуванні різних індикаторів регіоналізму. Головним завданням для дослідників цього підходу було з'ясувати, якою мірою ймовірно збіг економічної, соціальної, культурної та політичної складових мав рішучий вплив при виділенні міжнародних регіонів. Класичною в цій сфері є робота Б. Рассетта «Регіони та міжнародна система: дослідження в сфері політичної екології» [7]. У своїй роботі він використовував кількісну методологію і прийшов до висновку про те, що соціально-культурні об'єднання не можуть виступати в тій якості, в якій виступають політичні об'єднання або торгово-промислові групи, а в світі не існує регіону або об'єднання національних одиниць, які могли б бути ідентифіковані як підсистеми в міжнародній системі.

Другий підхід до регіоналізму акцентував увагу на описі динаміки інтеграції. Тут особливе місце займає школа неофункціоналістів (Е. Хаас, А. Монне, Л. Ліндберг). У стислому вигляді сутність їх концепції полягала в наступному: потреба держав в інтеграції в економічній, соціальній, культурній сферах здатна, по-перше, призвести до необхідності створення наднаціональних інститутів, по-друге, прискорити процеси політичної інтеграції. Головним було питання про те, які чинники сприятимуть схильності до вирішення проблем на регіональному рівні. Слід зазначити, що неофункціоналісти не розглядали інтеграцію як статичний стан або модель, вони розуміли її як діалектичний процес, обумовлений рушійними силами-близнюками – логікою інтеграції і логікою дезінтеграції, що складається в прихильності символам суверенітету, різноманітності країн-учасниць і аспектів взаємозалежності і безпеки [8].

Критичний підхід до неофункціоналістської концепції дозволив виявити деякі її недоліки, виправлення яких має особливе значення з точки зору вивчення взаємодії

інтеграції та європейського регіоналізму. Так, Й. Транхольм-Міккельсен, який здійснив детальний аналіз неофункціоналізму, звернув увагу на наступне. Якщо інтеграція розуміється як динамічний процес, то слід враховувати не тільки фактори, що його стимулюють, але й уповільнюють його чинники. Серед таких він виділив головні, що протидіють, на його думку, сили – націоналізм і різномірність [9].

Автори третього підходу до явища регіоналізму пояснювали його походження, головним чином, мотивацією політичних еліт, що беруть участь в процесі прийняття рішень. Дж. Най, найбільш яскравий американський представник цього напрямку стверджував, що держави, які перебувають у процесі підписання тих чи інших міждержавних договорів, мають так званий "номінальний" суверенітет. В результаті європейської інтеграції, як і передбачав Най, були не тільки створені наднаціональні політичні інститути, а й функції національних зазнали суттєвих змін, що спровокувало виникнення найбільш гострого питання розподілу повноважень. Най констатував недостатню роль держави і необхідність визнання ролі альтернативних політичних сил. Однак він заперечував можливість передачі повноважень регіональним центрам. Головною причиною неможливості цього він вважав те, що більшість лідерів не побажають обмежувати власну волю з посиленням нових політичних акторів [10].

Четвертий підхід до висвітлення питань регіоналізму був пов'язаний зі спробами передбачити або дати рекомендації з приводу розвитку процесу регіональної інтеграції. Його автори намагалися відповісти на питання, що станеться або має відбутися з рівнем міжнародного співробітництва. Вони виходили, насамперед, з тієї точки зору, що глобалізація неминуче призводить до "експлуатації" Півночі стосовно Півдня. Тому ряд регіонів Півдня мали отримати стимул до економічного та політичного співробітництва між собою, щоб об'єднатися і скласти противагу Півночі [11].

П'ятий напрям регіональних досліджень розглядало можливість створення мультіблокової міжнародної системи. Найбільш яскравим представником цього напрямку є Р. Мастер, який виклав основні принципи у своїй роботі "Мультіблокова модель міжнародної системи". Він вважав, що регіони можуть бути виділені без поглибленого аналізу їх стану і без уточнення індикаторів процесу регіоналізації. Увага фокусувалася тільки на можливі наслідки для міжнародної системи у випадку більш різкого прояву впливу того чи іншого регіону на стабільність і безпеку в світі. Мастер приходить до висновку про те, що не варто цього побоюватися. Мультіблокова система світу, вважає він, в якій присутні більш сильні регіони, володітиме елементами, що сприяють її стабільності [12].

Всі ці підходи характерні для «старого» регіоналізму. Після «холодної війни» ці підходи були переглянуті, переосмислені, пропущені через призму нового часу. Сучасні науковці спробували інтегрувати їх або взяти з них найкраще. В основу європейського регіоналізму було покладено прагнення до зближення сильних і слабких, багатих і бідних регіонів, і для цього були створені спеціальні інститути та інструменти. Для забезпечення і проведення цього діють спеціальні фонди: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Європейський соціальний фонд (ЄСФ), Секція координації Європейського сільськогосподарського координаційного та гарантійного фонду (ЕСКГФ) та ін.

Згідно з позицією професора В.О. Дергачева європейський регіоналізм – це політика західноєвропейських держав, що заснована на принципах «атлантичного» федералізму, яка передбачає звільнення громадянського суспільства з-під опіки держави. Сутність європейського регіоналізму полягає в поетапному переході від наднаціональних об'єднань до Європи регіонів [13].

Схожу думку має І.М. Бусигіна, яка вважає, що регіоналізм – це «процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від національного на регіональний рівень, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають

новій ролі регіонів у процесі прийняття рішень на національному та наднаціональному рівнях» [14].

При цьому слід зазначити, що концепції «регіону» і «регіоналізму» не є тотожними один одному за змістом. Особливо це помітно при описі феномена Європи. Так, Європа може бути описана як група країн, з чого не випливає, що ці країни формують регіон, тому що між ними існує багато відмінностей (культурних, політичних, економічних та ін.) Саме через ці відмінності Європу досить складно розглядати як «когерентний регіон» [15].

Після отримання своєї державної незалежності Україна постійно намагається інтегруватися до Європи. Зважаючи на те, яким шляхом розвивається сама Європа, на один з перших планів виходять інтереси регіонального розвитку. Тому політика європейської інтеграції України повинна містити питання розвитку регіонів держави та їх співробітництва з регіонами держав-членів ЄС.

Висновки. Європейська інтеграція – це не просто процес зближення економік європейських держав і їхніх політичних систем, це зближення цивілізаційних засад багато в чому різних країн і народів. Якісна євроінтеграція східно-європейських держав взагалі не може здійснитися бюрократичними способами – рішенням центральних урядів і парламентів. Проблема зближення України та Європи – це, насамперед, проблема розвитку локальної демократії та культури. У цьому сенсі євроінтеграція є суто «низовим» процесом, де розвиток місцевого самоврядування, локального благоустрою, регіональної культури значить набагато більше, ніж всі рішення прийняті на «вищому», міждержавному рівні. Можна навіть сказати, що Україна як держава в спеціальному значенні цього слова взагалі не може бути нікуди інтегрованою, інтеграція можлива лише для України, як для країни, території, яка є призначеною для певного місцепроживання конкретних людей. Це означає, що доля України як європейської держави буде вирішуватися не тільки і не стільки у столиці, скільки в регіонах, і, що Україна як європейська держава може відбутися лише на локальному, місцевому рівні [16].

Зважаючи на нинішній розвиток ЄС, є цілком зрозуміло, що політика сучасного регіоналізму допоможе нейтралізувати багато проблем, які виникають на шляху врегулювання відносин між людьми розділеними різними культурними, ідеологічними, економічними та іншими факторами протягом певних історичних етапів, не використовуючи при цьому примус з боку центральних органів.

Список використаної літератури

1. Европейский регионализм [Электронный ресурс] // Институт геополитики профессора Дергачева В.А.. – Режим доступа: <http://www.dergachev.ru/book-7/04.html>
2. Там само.
3. Доморенок Е. Концепция «старого» регионализма в контексте современной Европы [Электронный ресурс] / Е. Доморенок. – Режим доступа: http://elib.org.ua/politics/ua_readme.php?subaction=showfull&id=1096450596&archive=&start_from=&ucat=3&
4. Див.: Assembly of European Regions. – Режим доступа: <http://www.aer.eu>
5. Див.: Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза / И. И. Хохлов. – Режим доступа: <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/index.htm>
6. По регионализму в Європе [Электронный ресурс]: Декларация Ассоциации Европейских регионов 1996 г. (Базель, Швейцария). – Режим доступа: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf

7. Див.: Rasset B. World Politics. Menu for choice / B. Rasset, H. Starr. San Francisco, 1981. – 415 p.
8. Див. Ernst B. Haas. The Study or regional Integration Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing // International Organization. Autumn, 1970. Vol. XXIII. No. 4. – P. 635.
9. Див.: Tranholm-Mikkelsen J. Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC // Millennium: Journal of International Relations Studies. 1991. V. 20. № 1. – P. 1–22.
10. Див.: International Regionalism. Joseph S. Nye, Jr., ed. (Boston: Little Brown and Company, 1968. – P. 25.
11. Див.: Karl W Deutsch. The Analysis of International Relations. Second Edition. Prentice-Hall Inc., Linglewood Cliffs, NJ, 1978. – P. 247.
12. Taylor P. Regionalism: the thought and the deed. Frameworks for international cooperation. New York: St.Martin's Press, 1996. – P. 35–55.
13. Европейский регионализм // Институт геополитики профессора Дергачева В.А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dergachev.ru/book-7/04.html>
14. Бусыгина И.М. Концептуальные основы европейского регионализма / И. М. Бусыгина // Регионы и регионализм на Западе и в России. – М. : Ин-т Европы, 2001. – С. 56.
15. Европейский регионализм: от концепта к реальности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://regionsar.ru/node/492>
16. Мальгин А. Украина: соборность и регионализм [Электронный ресурс] / А. Мальгин. – Режим доступа : <http://www.archipelag.ru/authors/malgin/?library=1848>

Стаття надійшла до редакції 07.10.2011 р.

E. Vasil'kova

EUROPEAN REGIONALISM

This article examines problems of development of fenomen regionalizmu on European.

УДК 349.22

К. І. Дмитрієва

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ЖІНОК ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті розглянути особливості регулювання гендерних трудових правовідносин. Зроблені висновки щодо удосконалення національного законодавства, необхідності його систематизації, втілювання принципу гендерної рівності у сфері праці.

Ключові слова: право на працю; трудові правовідносини; дискримінація; гендерна диференціація оплати праці; права жінок; професійна сегрегація.

Постановка проблеми. Демократизація сучасного українського суспільства передбачає створення рівних можливостей для самореалізації особи незалежно від її соціального походження, національності, віку, статі. Проголосивши себе демократичною, правовою і соціальною державою, Україна тим самим узяла зобов'язання дотримуватися вимог міжнародного співтовариства відносно рівноправ'я громадян, у тому числі за статевою ознакою.

Останнім часом необхідність досліджень у сфері праці жінок стає усе більш актуальною для сучасної України. Падіння рівня життя, обмеженість доступу до

матеріальних ресурсів, проблеми зайнятості, скорочення соціальної підтримки з боку держави, тобто увесь комплекс соціально-економічних проблем торкнувся, передусім, жінок.

Ступінь наукової розробки теми. Правовому регулюванню праці жінок приділяли увагу такі фахівці в галузі трудового права, як О.А.Абрамова, М.І. Данченко, В. Л. Більшай, Г.В. Мерцалова, Є.О. Монастирський, В.Ф. Медведкіна, Л.А. Ніколаєва, М.А. Покровська, Е.А. Правдіна, О.Г. Павшукова, В.М. Толкунова, Н.Н. Шептуліна, Н.Б. Болотіна, М.В. Буроменський, В.І. Власов, И.Я. Кисельов, Е. Кулаковская, О. Липовская, Е.Б. Мезенцева, В.Е. Можаяев, Р. С. Ржаніцина, І.Ю. Чуткова, І. І. Шамшина, А.М. Ярошенко та ряд зарубіжних авторів, таких як С. Фолтер-Барнс, Д. Меда, Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак.

Виклад основного матеріалу. Визнання міжнародним співтовариством людини як найвищої соціальної цінності потребує належних правових гарантій гендерної рівності насамперед у сфері трудового права. Право на працю визнається за кожною людиною та є однією із важливих соціально-економічних прав. В Основному законі нашої держави чітко зазначено, що кожна особа має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку особа вільно обирає або на яку вільно погоджується. Ця норма ввійшла в українське законодавство із Загальної декларації прав людини 1948 року.

Загальна спрямованість на реформування правової системи України та її побудову у відповідності до основоположних принципів у галузі прав та свобод людини має спиратися на встановлення рівних правових умов здійснення трудової діяльності для жінок і чоловіків [1].

Ідея рівності жінок і чоловіків засвідчена та проголошена міжнародним співтовариством. Вона вимагає окреслення загальних напрямів та конкретних засобів впровадження у реальне життя одного із аспектів рівноправного становища людини. Одним із таких напрямів є функціонування правової системи, складові якої орієнтовані на впровадження керівної ідеї гендерної рівності у реальні суспільні відносини.

Право на рівні права та рівні можливості у різних сферах суспільних відносин є складовою центрального інституту правової системи – правового статусу особи. Усвідомлення вихідного, базового значення цієї категорії знайшло підтвердження в одному з перших міжнародно-правових актів, спеціально присвячених вирішенню гендерної проблематики – Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., у ст., 15 якої, зокрема зазначено: «Держави-учасниці надають жінкам однакову з чоловіками цивільну праводієздатність та однакові можливості з її реалізації», а також у подальших актах міжнародних організацій (Декларація про рівноправність жінок і чоловіків, прийнята у 1988 р. Комітетом міністрів Ради Європи) [2].

Дві найважливіші соціальні стратегії сучасного світу – стійкий розвиток і гендерна політика. Сьогодні їх слід розуміти в єдиному соціокультурному контексті. Ідея гендерної рівності і співпраці жінок і чоловіків, їх згоди і взаєморозуміння набуває загальнопланетарної значущості, стає умовою і передумовою стійкого розвитку держави.

Попереднє ХХІ ст. століття вперше в історії продемонструвало становлення і розширення міжнародно-правового і конституційного призначення права на працю і свободи праці. Признання державами права на працю в першій половині ХХ ст. привело до подальшого закріплення системи прав людини у сфері праці на різних рівнях міжнародного і внутрідержавного правового регулювання.

Останнім часом сталися серйозні зміни у вітчизняній системі права у напрямі забезпечення рівності чоловіків і жінок. Так, проблема гендерної рівності розглядалася в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Відвертість. Дієвість.

Результативність», затвердженою постановою КМУ від 15 березня 2003 року № 334 і схваленою Верховною Радою України. У розділі 2.2. «Створення умов для усестороннього гармонійного розвитку людини» була проголошена мета – досягнення гендерної рівності. 25 липня 2005 р. був прийнятий Указ Президента «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади відносно забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків», а 8 вересня 2005 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про забезпеченні рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Для реалізації цих планів КМУ 5 липня 2006 року схвалив Концепцію державною програми гендерної рівності в українському суспільстві на 2006-2010 рр. Новизна концепції «впровадження гендерних підходів» в Україні полягає в тому, що гендерний вимір стає таким, що становить всіх стратегічно важливих напрямів державної політики.

Незважаючи на досить детальне закріплення в міжнародних документах та національному законодавстві принципу гендерної рівності, ситуація на сьогоднішній день в Україні з цього питання досить складна. Формування ринкових відносин і ринку праці, процеси первісного накопичення капіталу, депресія соціальних галузей (в яких була зайнята вагома частка жінок), об'єктивно сприяють дискримінації жінок. На жаль, ми не можемо констатувати, що жінки на практиці мають однакові з чоловіками можливості для реалізації власних прав, які гарантує їм Конституція України. Тому яку б сферу громадського життя ми не аналізували, жінки знаходяться в дискримінованому стані.

На міжнародному і внутрідержавному рівні права людини у сфері праці включені в основні права людини, що зумовлює їх визнання, дотримання і захист як основний конституційний і міжнародно-правовий обов'язок держав і соціальних партнерів по регулюванню праці. В результаті історичного процесу свого формування і розвитку права людини у сфері праці стали регулюватися на трьох рівнях сучасної міжнародної правової системи: на загальносвітовому рівні, на міжнародному регіональному рівні і на рівні двосторонньої міждержавної співпраці. На загальносвітовому рівні основними міжнародними актами, що визнали трудові права і що включили їх в систему основних прав людини, є акти, прийняті Організацією Об'єднаних Націй: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний Пакт про цивільні і політичні права 1966 р., Міжнародний Пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., документи Усесвітньої конференції з прав людини 1993 р. Основними міжнародними актами, спеціально присвяченими правам людини в трудових стосунках, стали основоположні правові акти, прийняті Міжнародною організацією праці як спеціалізованою установою ООН.

Принципові питання регулювання сфери праці, що стосуються істотних аспектів взаємодії з нею інших сфер суспільного розвитку, отримали віддзеркалення також і в правових актах Усесвітньої торговельної організації, ЮНЕСКО, інших спеціалізованих міжнародних організацій. Основними правовими актами МОП, що стосуються прав людини, стали Статут Міжнародної організації праці, Декларація цілей і завдань Міжнародної організації праці 1944 р., Трьохстороння декларація принципів, що стосуються багатонаціональних підприємств і соціальної політики 1977 р., Декларація МОП про основоположні принципи і права у сфері праці 1998 р. і правові акти, офіційно визнані МОП як основоположні конвенції. Їх прийняття і визнання основоположними конвенціями дозволило закріпити загальні пріоритети політики у сфері праці, орієнтовані на права людини, виділити основні проблеми, що вимагають глобального політико-правового регулювання в даній сфері, і встановити його основні правові початки. На регіональному рівні в різних частинах світу були прийняті міжнародні акти, в яких підтверджуються доповнюються і конкретизуються загальносвітові правові норми, що стосуються прав людини у сфері праці.

Велике політико-правове значення для країн Європи мають Європейська Соціальна Хартія 1961 р. (переглянута, у ред. 1996 р.), Хартія Європейського Співтовариства про основні соціальні права трудящих 1989 р. і Хартія Європейського Союзу про основні права 2000 р.

У системі правових стандартів, що стосуються основних прав у сфері праці і закріплених в нормах міжнародного права, відбувається розвиток, по-перше, основних індивідуальних трудових прав, включаючи, права на соціальний захист, по-друге, основних колективних трудових прав, включаючи, профспілкові права, в третій, основоположних принципів у сфері праці, в четвертих, пріоритетних механізмів забезпечення реалізації принципів і прав у сфері праці.

Що ж до прав жінок у сфері праці, то вони отримали спеціальне нормативне віддзеркалення в основному міжнародно-правовому акті про недискримінацію жінок - в Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок, прийнятої 18 грудня 1979 р. У статті 11 даній Конвенції вказано, що держави-учасники приймають всі відповідні заходи для ліквідації дискримінації відносно жінок в області зайнятості, з тим, щоб забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок рівні права, зокрема: право на працю як невід'ємне право всіх людей; право на однакові можливості при наймі на роботу, у тому числі вживання однакових критеріїв відбору при наймі; право на вільний вибір професії або роду роботи, на просування в посади і гарантію зайнятості, а також на користування всіма пільгами і умовами роботи, на здобуття професійної підготовки і перепідготовки, включаючи учнівство, професійну підготовку підвищеного рівня і регулярну перепідготовку; право на рівну винагороду, включаючи здобуття пільг, на рівні умови відносно праці рівної цінності, а також на рівний підхід до оцінки якості робіт; право на соціальне забезпечення, зокрема в разі відходу на пенсію, безробіття, хвороби, інвалідності, через старість і в інших випадках втрати працездатності, а також право на оплачувану відпустку; право на охорону здоров'я і безпечні умови праці, у тому числі по збереженню функції продовження роду. Даним переліком не вичерпується вся сукупність прав, що гарантуються міжнародним співтовариством жінкам, як і чоловікам, у сфері праці. Але саме цей перелік є найбільш ємким віддзеркаленням правових завоювань жінок у відстоюванні рівних правових можливостей і звернення у сфері праці. Недопущення дискримінації визнане в міжнародному трудовому праві як необхідна умова для затвердження рівності можливостей і звернення в області праці і заняття.

Принципові норми про ліквідацію дискримінації у сфері праці містяться в Декларації ООН про ліквідацію дискримінації відносно жінок 1967 р. і конвенції ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1969 р.), про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок (1979 р.), про захист прав трудящих-мігрантів і членів їх сімей (1990 р.).

Принцип заборони дискримінації задекларований у статті 14 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р.: «Здійснення прав і свобод, викладених цій Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших обставин» [3] та у нормах українського законодавства. Стаття 14 даної Конвенції гарантує рівність у здійсненні основних прав та свобод. Грунтуючись на постулаті про рівність усіх людей, це положення, на відміну від попередніх статей частини першої, яка стосується «прав і свобод», не проголошує, власне кажучи, якихось прав людини як таких. Вона скоріше встановлює правило щодо здійснення прав, зазначених у статтях 2–13 Конвенції, що полягає в принципі недискримінації. Таким чином, ця стаття не створює додаткового права, а доповнює вже гарантовані права [4].

У політиці праці повинні враховуватися як ті правові вимоги, які містяться в засадничих нормах, так і тенденції їх розвитку, що проявляються при прийнятті нових актів, що призначаються для подальшого поширення їх дії. По-перше, в міжнародних стандартах, розширюється і конкретизується поняття дискримінації. Стосовно сфери праці «дискримінація» визначається правовим стандартом як всяку відмінність, виключення або перевагу, засновані на ознаках раси, кольори шкіри, статі, релігії, політичних переконань, національної приналежності або соціального походження і що мають своїм результатом ліквідацію або порушення рівності можливостей або звернення відносно доступу до професійного навчання, доступу до праці і до різних занять, а також відносно умов праці (ст. 1 Конвенції № 111, п. 1 Рекомендації № 111).

Стаття 17 Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» закріплює, що жінкам і чоловікам забезпечуються рівні права і можливості в працевлаштуванні, просуванні по службі, підвищенні кваліфікації і перепідготовці. Також в законодавстві уперше задекларовано «недопущення випадків сексуальних домагань», визначення яких містять Загальні положення Закону.

Держава має право визначити в якості «дискримінації» всяку іншу відмінність, виключення або перевагу, що мають своїм результатом ліквідацію або порушення рівності можливостей або звернення в області праці і занять, по консультації з представницькими організаціями працедавців і працівників. При цьому рекомендується, щоб було визнано, що усі особи повинні користуватися без дискримінації рівністю можливостей і звернення відносно доступу до установ, що відають професійним орієнтуванням і працевлаштуванням; доступу по власному вибору до навчання і роботи на підставі особистих схильностей до цього навчання або роботи; просування по роботі згідно з їх особистим характером, знаннями і старанням; міцності положення на займаній посаді; плати за працю рівної цінності; умов праці, включаючи робочий час, періоди відпочинку, щорічну оплачувану відпустку, техніку безпеки і охорони здоров'я на підприємстві, а також заходи по соціальному забезпеченню і побутовому обслуговуванню і посібники, що надаються у зв'язку з роботою (п.2 Рекомендації № 111).

Право жінок на працю і на захист від дискримінації задекларовано у законодавстві практично всіх розвинутих держав, але реальне втілювані даних положень у реалії, все ще не відбулося. Л.С. Ржаніцина справедливо відзначає, що неможливо говорити про справжній розвиток людства без врахування гендерного чинника. Тим паче, що жінки практично у всіх країнах складають половину, а то і більше населення. І в той же час сьогодні вони позбавлені багатьох можливостей в економічній і у політичному житті, в порівнянні з чоловіками. Через стереотипні уявлення про чоловіків і жінок в суспільстві зберігається гендерна нерівність. І це, у свою чергу, проектується на трудові стосунки.

Українська економіка потребує широкого використання жіночої праці, тому що, по-перше, вона характеризується високим професійним рівнем. По-друге, кількість жінок перевищує кількість чоловіків в структурі населення. За даними Державного комітету статистики України більшою частиною населення є жінки. На 1 січня 2009 року кількість постійного населення України складала 45 млн. 963,359 тис. (на 1 січня 2008 року – 46 млн. 192,3 тис., на 1 травня 2009 року – 45 млн. 881,048 тис. осіб). При цьому кількість жінок перевищує кількість чоловіків на 3 млн. 593,495 тис. осіб – 24 млн. 778,427 тис. жінок проти 21 млн. 184,932 тис. чоловіків.

За даними Держкомстату, кількість міського населення на 1 січня складала 31 млн. 331,587 тис. осіб (на 1 січня 2008 року - 31 млн. 413,1 тис.), у тому числі чоловіки – 14 млн. 349,742 тис., жінки – 16 млн. 981,845 тис.; сільського населення – 14 млн. 631,772 тис. осіб (на 1 січня 2008 року – 14 млн. 779,2 тис.), чоловіки – 6 млн. 835,190 тис., жінки – 7 млн. 796,582 тис. Що стосується розподілу за віком, то на

1 січня 2009 року в Україні проживало 16 млн. 932,683 тис. жителів у віці до 30 років (чоловіки – 8 млн. 656,028 тис., жінки – 8 млн. 276,655 тис.), від 30 до 60 – 19 млн. 658,319 тис. осіб (чоловіки – 9 млн. 236,771 тис., жінки – 10 млн. 421, 485 тис.), від 60 до 99 – 9 млн. 370,932 тис. осіб (чоловіки – 3 млн. 291,846 тис., жінки – 6 млн. 079,086 тис.).

Кількість українців працездатного віку на 1 січня 2009 року складала 27 млн. 846,901 тис. осіб, у тому числі чоловіки – 14 млн. 296,866 тис., жінки – 13 млн. 550,035 тис.

Станом на 1 січня 2009 року середній вік українців склав 40,1 року, зокрема чоловіків – в 37,3 років, жінок – в 42,5 років. Середній вік жителів столиці України – 38,6 років (чоловіків – 36,5 років, жінок – 40,4 років). Середній вік міського жителя – 39,7 років (чоловіків – 37,2 років, жінок – 41,9 років), жителів сільської місцевості – 40,8 років (чоловіків – 37,6 років, жінок – 43,6 років). На 1 січня вік 1 тис. 425 українців перевищував 100 років, у тому числі чоловіків – 287 і жінок – 1138.

Дискримінація жінок та чоловіків під час працевлаштуванні, частіше починається вже з моменту подачі працедавцем оголошення про вакантне робоче місце. Приміром цього, можуть служити оголошення, котрі публікуються в ЗМІ. В них, все частіше можна зустріти стать, вік потенційного працівника, а якщо це стосується жінки, то й зовнішні данні. Величезна кількість даних оголошень можна об'яснити головним чином відсутністю норми в українському трудовому законодавстві, яка б забороняла публікацію такої інформації.

Однією з причин росту безробіття стає диференціація населення, що посилюється, по доходах. Верства населення, на користь якого перерозподіляється сьогодні національний доход, не може сформувати потужного попиту на предмети масового споживання вітчизняного виробника. Нині спостерігається стагнація вітчизняного виробника і, як наслідок, відбувається гендерний дисбаланс зайнятості в регіонах.

У системі принципів трудового права важливе місце посідає принцип рівності працівника та роботодавця в трудових відносинах. Сторони трудового договору юридично рівні як при його укладенні, так і при виконанні. Проте, фактично така рівність часто обмежена, адже роботодавець має як економічні важелі впливу на працівника (розмір заробітної плати, премії тощо), так і юридичні (зокрема, дисциплінарна відповідальність). З огляду на це, традиційно в трудовому праві працівника вважають слабшою стороною трудового договору, яка потребує додаткового захисту держави. Саме тому важливе місце належить захисній функції трудового права, а також тим принципам, які направлені на захист прав працівника. Серед таких принципів особливе місце посідає принцип заборони дискримінації у сфері праці, який поширює свою дію не лише на тих осіб, які вже є учасниками трудових відносин, зокрема працюють по трудовому договору, але й на потенційних працівників, які шукають роботу. Адже дискримінація при прийнятті на роботу є навіть більш поширеною, ніж в трудових відносинах. Проте, діюче трудове законодавство на сьогодні не забезпечує належного захисту прав працівників, що й зумовлює актуальність обраної теми.

Найбільш загальні норми щодо захисту особи від дискримінації можемо знайти в Конституції України. Так, ст. 21 проголошує, що усі люди є рівними у своїх правах, ст. 24, – що громадяни є рівними перед законом, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [5]. Одразу варто зауважити, що норма статті 24 Основного Закону суперечить міжнародним стандартам, встановлюючи рівність перед законом лише для громадян. Схожа проблема існує і в Кодексі законів про працю (далі – КЗпП), ст. 2-1 якого регламентує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від окремих

дискримінаційних ознак [6]. Звичайно, можуть існувати окремі обмеження щодо іноземців чи осіб без громадянства стосовно реалізації права на працю (зокрема, неможливість працювати державним службовцем, обмеження трудової правосуб'єктності за відсутності дозволу на працевлаштування тощо). Проте, в даному випадку, доцільним було б передбачити, що працівники мають рівні трудові права, а обмеження можуть встановлюватись лише законом. Таким чином, вважаємо, норма щодо рівності трудових прав поширювалась би не лише на громадян України, але й на іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Ст. 55 Конституції кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; можливість захисту своїх прав за допомогою Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій; шляхом самозахисту [7].

Дискримінація в області праці означає інше і менш сприятливе поводження з людьми із-за властивих їм характеристик, що не мають відношення до їх заслуг або вимог до цієї роботи (раса, колір шкіри, релігія, підлога і інші). Не може вважатися дискримінацією відмінності в зверненні і винагороді, якщо вони засновані на відмінності в продуктивності праці. Деякі працівники і певні види занять відрізняються більшою, в порівнянні з іншими, продуктивністю. Це пояснюється рівнем умінь, кваліфікацією і здібностями : чим він вищий, тим вище трудова віддача і трудові досягнення працівників. Різні відношення, засноване на мірі особистих заслуг тієї або іншої людини і досягнень, таких як талант, знання, уміння, не є дискримінацією. Різні звернення, спрямовані на задоволення особливих потреб окремих осіб, за умови, що їм забезпечуються рівні можливості, не є дискримінаційним. Наприклад, не може вважатися дискримінацією забезпечення працівника з обмеженою працездатністю відповідними можливостями для трудової діяльності або заборона використати працю вагітних жінок на виробництві з шкідливими умовами.

Сучасна економіка праці виділяла наступні види трудової дискримінації:

1. Дискримінація в заробітній платі одних працівників або груп працівників в порівнянні з іншими. У економіці будь-якої країни співробітники, що мають рівну кваліфікацію і стаж, нерідко отримують різну зарплату за виконання однієї і тієї ж роботи в одній і тій же галузі або навіть організації. Існує традиційні, тобто у багатьох країнах групи працівників, що найбільш дискримінуються по рівню зарплати : жінки в порівнянні з чоловіками, негри в порівнянні з білими і місцеві жителі в порівнянні з приїжджими.

2. Дискримінація при наймі на роботу, звільненні з роботи. Подібній дискримінації, окрім вищеназваних груп, зазвичай схильні люди, звільнені з місць позбавлення волі ув'язнені, інваліди, некваліфікована молодь. Їх останніми приймають на роботу і першими звільняють. Нерівні можливості при працевлаштуванні можуть виникнути у зв'язку з віком працівника, расової і етнічної приналежності.

3. Дискримінація при просуванні по службі тих, хто вже працює в організації. Таким складніше зробити кар'єру, їх неохоче просувають по службових сходах, призначають на відповідальні посади. Подібній дискримінації частіше піддаються жінки, іммігранти, національні меншини.

4. Професійна сегрегація, проявляється в стійкому розділенні професій і посад між різними групами працівників. Так, існують традиційні чоловічі і жіночі професії. Професійна сегрегація спостерігається при розділенні професій між місцевими і приїжджими працівниками.

5. Дискримінація в освіті і професійній підготовці. У сучасному світі не часто зустрічається формальне обмеження доступу людини до освіти унаслідок іноземного громадянства, незнання державної мови і інше. Проте людині, що народилася у бідній

сім'ї, може просто не вистачити гроші для продовження навчання. Іммігрантам взагалі доводиться нелегко: і заробітки у них нижчі, і інвестувати в освіту їм складніше. Статистичні дані показують, що у багатьох країнах рівень освіти у жінок нижчий, ніж у чоловіків [8].

Перераховані види трудової дискримінації тісно пов'язані між собою, посилюючи один одного, приміром, дискримінація в освіті сприяє професійній сегрегації, яка у свою чергу, закріплює і поглиблює нерівний доступ до освіти. Дискримінація певної групи людей знижує рівень її доходів і можливості інвестицій в людський капітал, що утрудняє доступ представників цієї групи до високооплачуваних професій і зміцнює професійну сегрегацію.

За кордоном вченими створені немало теорій, що пояснюють, чому дискримінація на ринку праці існує і носить такий масовий і стійкий характер. Багато теорій трудової дискримінації бачать в якості її основного джерела упередження з боку наймачів, власне працівників, а також споживачів. Причини у подібних упереджень можуть бути самої різної спрямованості, неприязнь до представників певної раси, національності і так далі. Так, упередження наймача можуть поширюватися на жінок (чи чоловіків), іммігрантів, літніх (занадто молодих) працівників, недостатньо або надмірно освічених людей.

Крім існування спеціальних гарантій при укладенні трудового договору, диференціація праці жінок повинна виявлятися у розширенні роботи переважно з гнучкими формами зайнятості, а також на підставі інших нетипових форм зайнятості. Це відповідає не тільки економічним умовам господарювання, що постійно змінюються, та інтересам роботодавців, а й більшості жінок, які шукають роботу саме такої форми праці, оскільки це більше відповідає обраному ними способу життя. Якщо говорити про таких суб'єктів трудових правовідносин, як жінки, які поєднують роботу з материнством, то нетрадиційні, нетипові форми зайнятості набули певної актуальності. Вони є необхідними і корисними для розвитку економіки, нормального функціонування ринку праці, задоволення потреб цих жінок.

Диференціація оплати праці жінок повинна виходити з умови рівності в оплаті чоловіків та жінок за рівну роботу. Тобто підстави суб'єктної диференціації праці можуть пов'язуватися лише зі станом жінки (вагітність, наявність дитини до трьох років, дитини-інваліда та ін.) або з існуванням обмежень та навіть заборони праці жінок на надурочних роботах, роботи в нічний час, на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах [9]. Зрозуміло, що статеві відмінності ніяким чином не повинні відбиватися на оплаті праці жінок.

Більш того, законом передбачене забезпечення рівних можливостей під час укладання колективних договорів та угод. Генеральна угода, регіональні та галузеві угоди, колективні договори, угоди (договори) мають включати положення, що забезпечують рівні права та можливості жінок і чоловіків, із зазначенням строків реалізації відповідних положень. При цьому колективні угоди (договори) мають передбачати комплектування кадрами і просування працівників по роботі з дотриманням принципу надання переваги особі тієї статі, щодо якої в них існує дисбаланс; усунення нерівності за її наявності в оплаті праці жінок і чоловіків як у різних галузях господарства, так і в одній галузі на базі загального соціального нормативу оплати праці в бюджетній та інших сферах, а також на основі професійної підготовки (перепідготовки) кадрів [10]. До того ж згідно з нормами Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» роботодавець зобов'язаний створювати умови праці, які дозволяли б жінкам і чоловікам здійснювати трудову діяльність на рівній основі; забезпечувати жінкам і чоловікам можливість суміщати трудову діяльність із сімейними обов'язками; здійснювати рівну оплату праці

жінок і чоловіків при однаковій кваліфікації та однакових умовах праці [11].

Але можна розмовляти про норми діючого трудового законодавства про гарантії для жінок, наприклад, щодо необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу (зокрема вагітній жінці), але ж вони не діють, бо не відповідають реаліям. Очевидно, що вагітній жінці потрібно шукати соціального захисту не у роботодавця, а у держави. У роботодавця всі повинні працювати, такий роботодавець буде вигідний і громадянському суспільству, і державі. Аналіз рівня заробітної плати чоловіків і жінок показує існування таких розбіжностей. Крім того, збереженню заробітної плати на нижчому рівні, ніж у чоловіків, сприяє ідеологія «сімейного заробітку», в якому чоловіки вважаються головними годувальниками. Поряд з терміном трудового права «диференціація оплати праці жінок» в сучасних умовах все частіше використовується поняття гендерної диференціації [12].

Гендерна диференціація оплати праці, з точки зору гендерної теорії – це різниця в оплаті праці жінок і чоловіків. Вона завжди має перевагу на користь останніх і спостерігається в усіх регіонах світу впродовж всього ХХ століття. Варіації між країнами коливаються від 75% до 30%. У Німеччині жінка заробляє в середньому 70% від заробітків чоловіка. Це означає, що їй потрібно трудитися 15 з половиною місяців, щоб отримати стільки, скільки отримує чоловік за один рік. У США працюючі жінки середніх років заробляють трохи більше - 74%. Причому важливою детермінантою розмірів заробітку є вік жінки. Ті з них, хто досяг 50 років і старше, можуть розраховувати тільки на 65% заробітків чоловіків.

На думку О.А. Вороніної, причинами такої диференціації оплати праці є професійна сегрегація жінок, сексистські стереотипи про меншу цінність жіночої робочої сили, материнські обов'язки жінок, що часом вимушують їх йти на менш вигідні умови праці або відмовлятися від професійної кар'єри [13]. Іноді спостерігається «чиста» дискримінація, проте найчастіше причини більш приховані: жінки виконують більше неоплачуваної роботи, більше жінок працюють неповний робочий день, а часто в секторах, де домінують жінки, оплата праці нижча, ніж в інших секторах економіки. Європейська структура вивчивши цю проблему, для подолання різниці у розмірі оплати праці пропонує ряд дій з чотирьох напрямів: забезпечення кращого виконання чинного законодавства, зокрема шляхом адаптації законодавства і підвищення рівня обізнаності населення про закони, що діють, визначення боротьби з різницею в оплаті праці як одного з аспектів політики працевлаштування країн – членів ЄС, сприяння вирівнюванню роботодавцями оплати праці, підтримка обміну позитивним досвідом у сфері боротьби з «розривом» в оплаті праці між країнами-членами [14].

Законодавством України встановлено як різновид робочого часу – неповний та скорочений робочий час. Скорочена тривалість робочого часу встановлюється, як правило, законодавством. На сьогодні скорочена тривалість робочого часу встановлюється для працівників віком від 16-ти до 18-ти років – 36 годин на тиждень, для осіб віком від 15-ти до 16-ти років (учнів віком від 14-ти до 15-ти років, які працюють у період канікул) – 24 години на тиждень. Скорочена тривалість робочого часу встановлюється для працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці, – не більш, як 36 годин на тиждень. Крім названих категорій працівників, законодавством встановлюється скорочена тривалість робочого часу для окремих категорій працівників (учителів, лікарів та інших працівників). Скорочена тривалість робочого часу лише може встановлюватись за рахунок власних коштів на підприємстві для жінок, які мають дитину до 14 років або дитину-інваліда.

Як бачимо, жінки як працівники з особливим статусом (наприклад, вагітні жінки, жінки, що мають дитину у віці до 3 або 14-ти років чи дитину-інваліда та ін.) не мають права в загальному випадку на скорочений робочий час, якщо, звичайно, вони не

входять до перелічених раніше груп працівників. Оплата праці у випадку скороченого робочого часу не змінюється порівняно з повним робочим часом, що підвищує рівень захисту права на оплату праці таких осіб. Тобто скорочена тривалість робочого часу означає, що час, протягом якого працівник має виконувати трудові обов'язки, скорочується, але працівник має право на оплату праці у розмірі повної тарифної ставки, повного окладу. За угодою між працівником і власником або уповноваженим ним органом може встановлюватись, як при прийнятті на роботу, так і згодом, неповний робочий день або неповний робочий тиждень. Як виняток із загального правила (встановлення неповного робочого часу за погодженням сторін трудового договору), деяким категоріям працівників надане право на встановлення неповного робочого часу. Це – вагітні жінки, жінки, що мають дитину у віці до 14-ти років чи дитину-інваліда, у тому числі таку, що знаходиться під опікою жінки, а також жінки, що здійснюють догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку. Власник зобов'язаний на прохання працівника, що має право на неповний робочий час, встановити робочий час тієї тривалості, про яку просить працівник. Оплата праці на умовах неповного робочого часу проводиться пропорційно відпрацьованому часу, тобто вона нижча, ніж на умовах повного робочого часу. Неповний робочий час відрізняється від скороченого робочого часу розміром оплати праці. За відпрацьований нормальний чи скорочений робочий час працівнику, при почасовій заробітній платі, виплачується повна, встановлена у відповідному порядку, тарифна ставка (посадовий оклад). При неповному робочому часі, якщо встановлена почасова форма оплати праці, працівнику виплачується відповідна частина тарифної ставки (посадового окладу).

Л. А. Шатрова, кандидат соціологічних наук, провела соціологічне дослідження в процесі якого, при опитуванні працевластців, з'ясувалося, що на їх думку, жінки менш орієнтовані на професійну діяльність, більше – на сім'ю і дітей, тому нездібні до високопрофесійної діяльності [15]. Таким чином, існують суб'єктивні моменти, пов'язані із стереотипами у свідомості суспільства.

Так, проведене в Росії обстеження керівників і менеджерів підприємств показало, що найбільш відповідними для чоловіків вважаються такі види діяльності, як: робота, пов'язана з ухваленням рішень; робота з людьми; інтелектуальна робота; робота, пов'язана з підвищеними фізичними навантаженнями. Для жінок найбільш відповідними названі такі заняття, як робота з паперами; робота, що вимагає підвищеної уваги і терпіння; чисто виконавська робота; робота, що не вимагає високої кваліфікації і освіти [16]. Думки розділилися лише з приводу роботи, що припускає високий рівень освіти і кваліфікації. З цього питання 50% опитаних вважають, що така робота більшою мірою підходить чоловікам; приблизно 30% вважають таку діяльність найбільш відповідною для жінок; нарешті, близько 20% вважають, що такий вид діяльності в рівній мірі підходить і чоловікам, і жінкам [17]. Не буде перебільшенням стверджувати, що українське суспільство дотримується схожої позиції з цього питання, незважаючи на закріплення принципу гендерної рівності на конституційному рівні.

Якщо звернутися до досвіду тих економічно розвинених країн, де з підвищеною увагою відносяться до прав жінок, то ми можемо побачити, що ситуація відносно реалізації гендерної рівності відрізняється від тієї, яка існує в Україні. Зокрема, в США сьогодні майже три чверті заміжніх жінок з маленькими дітьми працюють. Дослідження, проведене в 1995 році організацією «Уїрлпул», називає цих жінок «новими годувальниками», оскільки багато хто з них дає половину або більше половини родинного доходу. Проте їх мотивація, підкреслює С. Фолтер Барнс, не зводиться лише до грошей. При проведенні цього дослідження виявлено також, що ці жінки вважають важливою свою роль як вдома, так і зовні удома - в обох сферах діяльності. На сучасному етапі робота для жінок придбала нове, глобальніше значення, спростовувавши старі уявлення про те, що жінки, що беруться до добре оплачуваної

роботи, роблять це в збиток сім'ї. Результати дослідження показують, що стовідсоткових домогосподарок цінують удома менше, ніж жінок, які проводять на роботі повний робочий день і реалізуються в професійному плані [18].

КЗпП не містить терміну «дискримінація», як і норм, які б встановлювали пряму заборону здійснення дискримінаційних дій роботодавцем. Кодекс обмежується вищезазначеною ст. 2-1, регламентованою ст. 22 недопустимістю будь-якого прямого або непрямого обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від окремих дискримінаційних ознак та визначеною ст. 184 заборonoю відмовляти жінкам у прийнятті на роботу з мотивів вагітності або наявності в них дітей [19]. Отже, крім того, що КЗпП дуже обмежено декларує захист від дискримінації, і в існуючих нормах мова йде лише про заборону дискримінації при укладанні, зміні та припиненні трудового договору. Натомість, дуже часто існує дискримінація саме при прийнятті на роботу, тобто ще до виникнення трудових відносин. Звичайно, існує визначена ст. 22 КЗпП необґрунтована відмова в прийомі на роботу, проте вона не тотожна забороні дискримінації. Крім того, дискримінація може виникати при просуванні по службі, підвищенні кваліфікації, реалізації права на відпустку тощо, що також не регламентовано КЗпП.

Суб'єктна диференціація регулювання праці жінок в трудовому законодавстві виявляється, по-перше, в існуванні гарантій, встановлених законодавством, при прийнятті на роботу. Спеціальним правовим механізмом для працевлаштування жінок-матерів є бронювання на підприємствах, в організаціях, установах робочих місць. Так, згідно з Законом України «Про зайнятість» держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування працездатним громадянам у працездатному віці, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці, у тому числі:

- жінкам, які мають дітей віком до шести років;
- одиноким матерям, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дітей-інвалідів [20].

Для працевлаштування зазначених категорій жінок встановлюється квота робочих місць для підприємств (об'єднань), установ і організацій незалежно від форм власності та організаційних форм з чисельністю працюючих понад 20 осіб для бронювання ними до 5 відсотків загальної кількості робочих місць, у тому числі з гнучкими формами зайнятості. У разі відмови у прийомі на роботу таких жінок, у межах установленої броні з підприємств, установ та організацій державна служба зайнятості стягує штраф за кожен таку відмову в розмірі чотирьох мінімальних заробітних плат [21]. Досліджуючи практику бронювання для зазначеної категорії працівниць, можна зробити висновки про те, що основними чинниками, які гальмують працевлаштування жінок, є: невідповідність заброньованих робочих місць їх фаху, низька заробітна плата, несвоєчасна її виплата, робота підприємств у стані неповної зайнятості та ін. Тому для вирішення цього питання слід розробити механізм матеріального стимулювання підприємств з метою створення робочих місць. Для цього необхідно зменшити податки підприємствам, що створюють робочі місця для жінок, які мають дітей віком до шести років, і одиноких матерів, які мають дітей до чотирнадцяти років або дітей-інвалідів.

Одним з проявів дискримінації являється сегрегація за статевою ознакою, або гендерна сегрегація. Професійна сегрегація за ознакою статі – це нерівномірний розподіл жінок і чоловіків в економіці. Професійна сегрегація, з одного боку, є одним з основних ресурсів створення гендеру, тобто створення між полами відмінностей які не є природними, сутнісними або біологічними; з іншого боку, професійна сегрегація сама формується під впливом гендерної системи, існуючої в суспільстві. Одним з основних наслідків професійної сегрегації виявляється нерівність прибутків і соціальних позицій

між полами.

Представники російської школи гендерних досліджень С. Роцин і С. Солнцев аналізують гендерну сегрегацію у сфері зайнятості, яку визначають як «асиметричний розподіл чоловіків і жінок в різних структурах зайнятості: галузевих, професійних, посадових» [22].

Сегрегація має дві складові – вертикальна і горизонтальна. Горизонтальна сегрегація характеризує різний розподіл чоловіків і жінок по професійних групах і галузях. Існує багато професій стереотипно сприйманих як «жіночі» або «чоловічі» професії. Наприклад, професії няні, медсестри, шкільної вчительки, вихователя, бібліотекаря сприймаються нами як «жіночі» професії. Тоді як професії водія, фінансиста, брокера визнані «чоловічими». Само найменування професії частенько іманентно містить її гендерну ідентифікацію. Вертикальна сегрегація дістала назву «Скляна стеля», тобто це деякий рівень в кар'єрній ієрархії, вище за яке жінки практично не мають можливості піднятися, хоча формальних обмежень для заняття позиції вище немає. Вертикальна сегрегація діє у рамках однієї і тієї ж професійної групи.

Як відмічають дослідники, горизонтальна і вертикальна сегрегації пов'язані між собою, і в сукупності зумовлюють гендерний розрив в заробітках, який складає 40%. В цілому констатується що для української економіки феномен «скляної стелі» залишається стійким явищем, проте Україна не є виключенням, подібна ситуація характерна для більшості європейських країн.

Дослідження, проведене дослідниками Т. Комиссаровою та С. Роциним виявило, що у працедавців існують стійкі стереотипи професійної переваги чоловіків і жінок. Дослідники роблять висновки про те, що на ринку праці в основному реалізується не пряма, а прихована дискримінація, яка проявляється в політиці найму і просування, і відбиває гендерні переваги працедавців по відношенню до певних робітників місцям і видам діяльності. Така прихована дискримінація сприяє формуванню горизонтальної і вертикальної сегрегації на ринку праці.

КЗпП не визначає способів захисту трудових прав працівника, з огляду на що можна використовувати лише ті, що передбачені ст. 16 Цивільного кодексу. Проте, часто такі способи можуть бути неефективними, адже не враховують специфіку трудових відносин порівняно з цивільно-правовими (зокрема, і щодо фактичної нерівності сторін трудового договору). КЗпП, крім того, не містить норми, яка б дозволяла особам, які вважають, що вони піддалися дискримінації в сфері праці, звернутись до суду чи інших юрисдикційних органів для захисту таких прав.

З аналізу ст. 55 Конституції України випливає можливість звернення безпосередньо до суду за захистом своїх прав. На сьогодні трудові спори, в тому числі й щодо захисту від дискримінації, розглядаються судами загальної юрисдикції в порядку цивільного або адміністративного судочинства. Вже не перший рік точаться дискусії щодо створення трудової юстиції. Вважаючи поспішним створення трудових судів, вважаємо, що на даний момент було б актуальним прийняття Трудово-процесуального кодексу, який би дозволив судам загальної юрисдикції розглядати трудові спори з врахуванням специфіки останніх. Так, зокрема, не справедливою на сьогодні є ситуація, коли трудові спори, в одних випадках, розглядаються в порядку цивільного судочинства (головним принципом якого є рівність сторін), а інші - в порядку адміністративного (де враховується фактична нерівність сторін матеріальних правовідносин, що передували спору, а, отже, характерною є активна роль суду в процесі). Трудово-процесуальний кодекс повинен змінити таку ситуацію, врахувавши нерівність сторін трудового договору в матеріальних правовідносинах.

Судова практика щодо розгляду спорів по захисту працівників від дискримінації сьогодні фактично відсутня. Головна причина полягає в тому, що довести її наявність,

досить складно (особливо на етапі прийняття на роботу), оскільки роботодавці, як правило, вдаються не до відкритої, а до «замаскованої» дискримінації. Деякі країни, наприклад США, пішли шляхом закріплення презумпції вини роботодавця щодо застосування ним дискримінації у трудових спорах даного виду. Проте, в Україні застосування такої практики, на даний момент, вважаємо передчасним. Тим не менше, необхідно спростити (причому, на законодавчому рівні) для працівника доказування наявності в діях роботодавця дискримінації. Наприклад, при відмові в прийомі на роботу доводити лише наявність аналогічної або більш високої кваліфікації порівняно з особою, прийнятою на роботу.

Ще одна проблема – в Україні немає установи, яка могла б провести експертизу щодо наявності чи відсутності факту дискримінації в певних діях осіб. А така експертиза є ефективним способом доказування наявності в діях роботодавця ознак дискримінації.

Судовий захист має ряд недоліків, зокрема – складність, та тривалість судового процесу, а також значна вартість (зокрема, витрати на правову допомогу). У зв'язку з цим актуальним є створення альтернативних можливостей для захисту осіб, що постраждали від дискримінації. Зокрема, зарубіжний досвід свідчить, що досить ефективним може стати адміністративний захист.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» задекларував можливість адміністративного оскарження дискримінації за ознакою статі [23]. Однак, реально механізми адміністративного оскарження сьогодні не працюють, оскільки не визначено процедуру розгляду таких скарг, правовий статус сторін при їх розгляді, а також рішення, які можуть бути прийняті та порядок їх виконання. Щодо дискримінації за іншими підставами, то адміністративний захист взагалі не передбачено (крім звернення до омбудсмена, передбаченого Конституцією).

З огляду на те, що адміністративні механізми захисту будь-яких прав, в тому числі при допущенні дискримінації, є набагато зручнішими для особи, необхідно їх вдосконалювати та забезпечувати дієвість і ефективність. Зокрема, необхідно чітко визначити процедуру розгляду скарг на дискримінацію. Щодо рішення, яке може бути прийнято за результатом розгляду скарги, воно повинно містити припис з вимогою про усунення дискримінаційної практики (якщо така виявлена), зобов'язання виплатити компенсацію жертві дискримінації. Також може бути прийняте рішення про передачу справи на розгляд суду для накладення адміністративного стягнення.

Отже, на сьогодні трудове законодавство щодо захисту працівників від дискримінації далеке від досконалості, тому не в змозі забезпечити належну реалізацію статті 55 Конституції України. Необхідно спростити процедуру доказування факту дискримінації; прийняти Трудово-процесуальний кодекс, який би передбачав особливості розгляду трудових спорів щодо захисту від дискримінації; законодавчо врегулювати адміністративний захист. Крім того, вдосконалення потребує КЗпП, зокрема, визначити пряму заборону дискримінації, а також способи захисту працівників при виникненні трудового спору. І, звичайно, потрібно визначити можливі форми самозахисту, який на сьогодні в трудовому праві на законодавчому рівні взагалі не регламентовано.

Рішення гендерних проблем неможливо, якщо увага буде сконцентрована тільки на жіночих проблемах. Для дотримання гендерного балансу потрібне рівноправне включення чоловічих питань. Слід погодитися з Н.Б. Болотіною, яка, здійснюючи гендерну експертизу соціального законодавства, вважає, що «зроблений ухил у бік захисту прав жінок, тоді як і чоловіки потребують аналогічних захисних заходів. Зокрема, йдеться про свідомість таких умов, коли тільки жінкам надається можливість об'єднувати роботу з материнством» [24].

Дослідження, що проводиться Центром досліджень ринку праці Інституту

економіки РАН з приводу гендерних переваг працедавців [25]. Найцікавіше у відповідях респондентів – аргументація переваг. Найбільш поширеними аргументами на користь найму чоловіків виявилися: більш висока витривалість, менша конфліктність, більш висока продуктивність праці. В якості пояснення вибору жінки наводилися такі характеристики, як: більш висока виконавча, відповідальність і більш висока дисципліна. При цьому в ході обстеження із застосуванням непрямих або прихованих показників не вдалося знайти вагомих підтверджень уявлення про нижчу якість або більш високі витрати, пов'язані з жіночою робочою силою. Більше того, було виявлено, що працедавець-чоловік спочатку робив вибір між чоловіком і жінкою, а потім «придумував» для цього пояснення. Дійсно, чоловіки і жінки на ринку праці знаходяться в конкурентних стосунках і у цілому ряді випадків працедавець-чоловік проявляє активну гендерну солідарність, приймаючи на роботу осіб своєї підлоги. Така поведінка працедавця-чоловіка сьогодні є соціально виправданою як з точки зору соціокультурних установок, так і з точки зору правових норм, існуючих в нашому суспільстві. Проте така "конкуренція" явно контр продуктивна, про що свідчать дані соціологічних досліджень [26]. І це можна пояснити. В ході еволюції виживали ті біологічні види, які були здатні жити великими групами. Але чим більше група, тим більше потрібні навички для підтримки її цілісності. Безумовно, руховою силою еволюції є конкуренція - суперництво між групами, в групі, між полою і тому подібне. Але для забезпечення цілісності співтовариства потрібне встановлення і підтримка соціальних зв'язків, що здійснюється за допомогою турботи за собі подібними. Сьогодні ми спостерігаємо руйнування багатьох соціально-правових інститутів, що забезпечують взаємодію статей і підтримують стійкі соціальні зв'язки (інститути браку і сім'ї, наприклад). Ось чому необхідно в системі права передбачити, з одного боку, норми, що забезпечують рівну конкуренцію чоловіків і жінок в громадському розвитку, надаючи, в деяких випадках, пріоритетні можливості тій або іншій підлозі. А з іншого боку, украй важливі правові механізми забезпечення солідарності підлог (взаємодії при рішенні загальних проблем), чому явно не сприяють існуючі гендерні норми. При цьому слідє окрім норм декларативного характеру, яких і так досить, передбачити норми права, встановлюючи механізми примусового застосування.

Сьогодні основні принципи гендерної рівності у сфері праці включають: рівність можливостей і однакове ставлення до чоловіків і жінок у сфері зайнятості; рівну оплату праці рівної цінності; поліпшення балансу між роботою і сім'єю для працівників (жінок і чоловіків); охорону материнства. Ці принципи відображені в Конвенції МОП № 100 про рівну винагороду за працю рівної цінності.

Сучасна концепція розвитку людського потенціалу, розроблена ООН, включає чотири основні елементи: продуктивність, рівноправ'я, стійкість і розширення можливостей. Питанням забезпечення гендерної рівності у сучасному світі приділяється значна увага в діяльності названої міжнародної організації. «Ні у одному сучасному суспільстві, – вказується в документах ООН по людському розвитку, – жінки не мають в розпорядженні таких можливостей, які мають чоловіки. Цей нерівноправний статус веде до збереження істотних диспропорцій між значним вкладом, який вносять жінки в розвиток людського потенціалу, і тим, наскільки мала їх доля в тих, що надаються цим процесом пільгах» [27].

У цьому аспекті В.І. Власов, справедливо підкреслює, що при плануванні політики розвитку ринку праці завжди необхідно брати до уваги питання рівноправ'я по статі, щоб повністю і в рівній мірі враховувати потреби, інтереси як жінок, так і чоловіків [28]. Принципово важливим, відмічає В.Е. Можаяв, видається рішення Європейського суду 1997г. про визнання необхідним в певних межах квотування робочих місць, тобто виділення конкретного відсотка цих місць для заповнення їх жінками, що мають відповідні професійні навички [29]. Держава повинна передбачати

такі заходи правового порядку, які дозволили б реально і повною мірою утілювати принцип гендерної рівності у сфері праці. В зв'язку з цим представляє інтерес правовий досвід В'єтнаму, де передбачені державою податкові пільги для підприємств, на яких великою мірою використовується жіноча праця. Крім того, в названій країні існує правова норма, що зобов'язує працедавця віддавати при працевлаштуванні перевагу жінці, якщо її професійний рівень такий же, як у чоловіка, що претендує на цю вакансію [30]. Справедливість такого правового підходу представляється очевидною. При недостатньому рівні реалізації гендерної рівності, що склався, у сфері праці держава повинна передбачати такі правові норми, які дозволили б виправити ситуацію, забезпечити реальне втілення рівності чоловіків та жінок в трудових стосунках, і тим самим сприяти зміні соціальних стереотипів в цій сфері.

Висновок. Таким чином, наявність декларацій гендерної рівності в законодавстві ще не гарантує подолання дискримінації жінок в трудових стосунках. Для цього необхідно: 1) створення ефективного правового і організаційного механізму реалізації принципу гендерної рівності на практиці шляхом прийняття відповідних правових норм; 2) вдосконалення форм і методів державного нагляду і контролю; 3) впровадження ефективного механізму судового захисту від дискримінації. В той же час важливо відмітити, що закріплення в Конституції України принципу рівноправ'я жінок і чоловіків свідчить про те, що наша держава виходить на європейський і світовий рівень рішення гендерних проблем в громадському житті і трудових стосунках. І це є важливим аспектом розвитку людського потенціалу, розвитку демократичних і гуманістичних начал в суспільстві.

Подальше закріплення гендерних ідей в правовідносинах сприятиме ефективнішому їх втіленню у фактичних стосунках, оскільки тільки ставши рівноправним суб'єктом правовідносин, жінка зможе стати повноцінною учасницею усіх процесів, які відбуваються в суспільстві. Гендерна рівність більше не буде «окремим питанням» і стане такою, що становить усіх державних програм і стратегічних напрямів розвитку державно організованого суспільства.

Список використаної літератури

1. Лаврінчук І.П. Трудове законодавство України. Гендерна експертиза. – К. : Логос, 2001. – С. 4.
2. Там само. – С. 6.
3. Європейська конвенція з прав людини. – К. : Віпол, 2004. – С. 629.
4. Там само. – С. 631.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – (Додаток до №50).
7. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Мазин А. Л. Трудовая дискриминация и управление персоналом // Трудовое право. – 2003. – № 1. – С. 80.
9. Стычинский Б.С. Научно-практический комментарий к законодательству Украины о труде : в 2 т. Т. 1. / Б. С. Стычинский, И. В. Зуб, В. Г. Ротань. – Симферополь: Таврида, 1998. – С. 896.
10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 52. – Ст. 18.
11. Там само. – Ст. 17
12. Мальшева М.М. // Словарь гендерных терминов. – М. : Информация. XXI век, 2002. – С. 103.

13. Воронина О.А. // Словарь гендерных терминов. – М. : Информация. XXI век, 2002. – С. 45.
 14. По матеріалам сайту УНІАН // <http://www.unian.net/rus/news/news-203973.html>
 15. Шатрова Л.А. Гендерные стереотипы на рынке труда Татарстана / Л. А. Шатрова // Социологические исследования. – 2003. – № 3. – С. 124–126.
 16. Мезенцева Е. Б. Трудовые права в современном российском контексте (гендерный аспект) / Е. Б. Мезенцева // Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания (по результатам анкетного опроса). Т. 1. – М. : МЦГИ, Ин-т социально-экономических проблем народонаселения РАН, 1998. – С. 169.
 17. Там само. – С. 171.
 18. Фолтер-Барнс С. Баланс между работой, семьей и требованиями закона [Электронный ресурс] // США: Общество и Ценности. Электронный журнал. ЮСИА. – 1997. – Т. 2, №2, июнь. – С. 19. Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0597/ijsr/tocsv.htm>
 19. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – (Додаток до №50).
 20. Про Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2001–2005 роки // Постанова КМУ № 479 от 06.05.2001.
 21. Положення “Про порядок бронювання на підприємствах, в організаціях і установах робочих місць для працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту” : затвердж. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1998 р. № 578.
 22. Рощин С.Ю. Кто преодолевает "стеклянный потолок": вертикальная гендерная сегрегация в российской экономике / С. Ю. Рощин, С. А. Солнцев. – М., 2006.
 23. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.
 24. Болотіна Н. Б. Соціальне законодавство України. Гендерна експертиза / Н. Б. Болотіна. – К. : Логос, 2001. – С. 40.
 25. Московская А. А. Стереотипы или конкуренция? Анализ некоторых гендерных предпочтений работодателей / А. А. Московская // Социс. – 2002. – № 3. – С. 52–61.
 26. Русанова Т.Є. Гендерний вимір демократичних перетворень у сучасній державі: соціально-економічний аспект / Т. Є. Русанова // Стратегічна панорама. – 2004. – № 2. – С. 138–143.
 27. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : Изд-во МНИМП, 1998. – С. 423.
 28. Власов В. И. Безработица с женским лицом / В. И. Власов // Библиотечка профсоюзного активиста. – 1997. – № 6. – С. 34.
 29. Можаяев В. Е. Проблемы женского равноправия // Трудовые права женщин. Библиотечка профсоюзного активиста. – М. : Профиздат, 1998. – № 10. – С. 33.
 30. Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право : учебник для вузов / И. Я. Киселев. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 245.
- Стаття надійшла до редакції 03.10.2011 р.

К. Dmitrieva

**IN RELATION TO IMPROVEMENT OF LEGAL ADJUSTING OF LABOUR OF
WOMEN ON LEGISLATION OF UKRAINE**

In connection with integration of national legislation of greater value acquires adjusting

of gender relations in the spheres of labour. In the article to consider the features of adjusting of gender labour legal relationships. Drawn conclusion in relation to the improvement of national legislation, necessity of his systematization, necessity to foresee such measures of legal order, that would allow to a full degree to incarnate principle of gender equality in the field of labour.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ

1. Редакція приймає до друку статті виключно за умови їх відповідності вимогам *ДСТУ 7152:2010* до структури наукової статті. Наукові статті повинні містити такі необхідні елементи:

- *постановка проблеми* у загальному вигляді та зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

- *аналіз останніх досліджень і публікацій*, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

- *виклад основного матеріалу* дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

- *висновок* з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

2. *Публікація починається* з класифікаційного індексу УДК, який розміщується окремим рядком, ліворуч перед ПІБ автора (авторів). Текст публікації повинен відповідати структурній схемі:

- ліворуч ініціали та прізвище автора (авторів) у називному відмінку;

- назва публікації по центру сторінки великими напівжирними літерами;

- анотація мовою тексту публікації (курсив) згідно з ДСТУ ГОСТ 7.9-2009;

- перелік ключових слів з підзаголовком Ключові слова: (курсив);

- основний текст статті;

- список використаної літератури, оформлений згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006;

- дата надходження до редакції арабськими цифрами, після бібліографічного списку, ліворуч;

- після тексту статті ліворуч ініціали та прізвище автора (авторів) англійською мовою;

- назва публікації по центру сторінки великими напівжирними літерами англійською мовою;

- резюме англійською мовою (курсив).

Для публікацій іншими мовами резюме українською обов'язкове.

3. *Вимоги до оформлення тексту:*

- матеріали подаються у друкованому вигляді (папір формату А4) та на електронному носії (компакт-диск, e-mail) в форматі Microsoft World 97-2003. Обсяг – від 6 до 12 сторінок, включаючи рисунки, таблиці, список використаної літератури. Основний текст статті – шрифт Times New Roman, кегель 12, інтервал – 1, поля дзеркальні: верхній – 25 мм, нижній – 25 мм, зсередини – 25 мм, ззовні – 25 мм., абзацний відступ – 10 мм;

- *перелік літературних джерел* розташовується за алфавітом або в порядку їх використання після тексту статті з підзаголовком *Список використаної літератури* і виконується мовою оригіналу. Джерела в переліку посилань нумеруються вручну, без використання функції меню Word «*Формат – Список – Нумерований*»;

- *щодо символів*. В тексті необхідно використовувати лише лапки такого зразку: «», дефіс – це коротке тире «-». Не потрібно ставити зайві пробіли, особливо перед квадратними чи круглими скобками, а також в них. Для запобігання потрібно використовувати функцію «Недруковані знаки»;

- *посилання на літературу* в тексті подаються за таким зразком: [7, с. 123], де 7 – номер джерела за списком, 123 – сторінка. Посилання на декілька джерел одночасно подаються таким чином: [1; 4; 8] або [2, с. 32; 9, с. 48; 11, с. 257]. Посилання на архівні джерела – [15, арк. 258, 231 зв.];

- згадані в тексті науковці, дослідники називаються за абеткою – М. Тард, Е. Фромм, К. Юнг, К. Ясперс та інші. На початку зазначається ім'я, а потім прізвище вченого. Необхідно виокремлювати зарубіжних та вітчизняних дослідників.

4. Супровідні матеріали:

- стаття обов'язково супроводжується *авторською довідкою* із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові (повністю); наукового ступеня, звання, посади, місця роботи; поштового індексу, домашньої адреси і телефонів, адреси електронної пошти.

- статті, автори яких не мають наукового ступеня, супроводжуються рецензією доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри (відділу) про рекомендацію статті до друку. Рецензія або витяг з протоколу подається у сканованому вигляді електронною поштою.

5. Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Редколегія може не поділяти світоглядних переконань авторів.

Зразок оформлення статті:

УДК 371.13(495)

Н. О. Постригач

**ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ ГРЕЦЬКОЇ СИСТЕМИ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ В
КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ**

Процес реформування педагогічної освіти відбувається у європейських країнах різними темпами, має суттєві специфічні особливості. Однак, розробка єдиних стандартів якості педагогічної освіти, професійного розвитку та педагогічної діяльності є запорукою того, що система педагогічної освіти Греції рухається у напрямі все більшої відповідності діяльності вчителя актуальним потребам освітньої політики інших національних держав та Європейського регіону в цілому.

Ключові слова:

Текст статті

Список використаної літератури

1.

.....

2.

.....

Дата надходження до редакції

N. Postrygach

**MAIN ACHIEVEMENTS OF THE GREEK SYSTEM OF PEDAGOGICAL
EDUCATION IN THE CONTEXT OF MODERN EUROPEAN EDUCATIONAL
POLICY**

In the article the main achievements of Greek system of pedagogical education in the context of modern European educational policy are analyzed. The author underlines, that educational policy will be effective if it practices in schools every day and corresponds to the long-term requirements of its national educational system.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Маріупольський державний університет

ВІСНИК
МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

СЕРІЯ: ПРАВО
ВИПУСК 2

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

Редакційна колегія серії:

Відповідальний редактор – д.ю.н., проф. М. О. Баймуратов
Заступник відповідального редактора – д.ю.н., проф. Ю. О. Волошин
Відповідальний секретар – к.ю.н., доц. Л. М. Ніколенко

Засновник Маріупольський державний університет
87500, м.Маріуполь, пр.Будівельників, 129а
тел.: (0629)52 82 43, e-mail: gctp08@mail.ru

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
(Серія КВ №17804-6654Р від 24.05.2011)
Тираж 100 примірників. **Замовлення № 469**

Видавець МФ ТОВ «Друкарня "Новий світ"»
87510, м.Маріуполь, Красномаякська, 2; тел.: (0629)41-35-13
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єкта видавничої справи
ДК №1792 від 20.05.2004

Друкується в авторській редакції з оригінал-макетів авторів
Редакція не несе відповідальності за авторський стиль статей