



# ВІСНИК

Маріупольського  
державного  
університету

Серія:  
**ПРАВО**

Міністерство освіти і науки України  
Маріупольський державний університет

# ВІСНИК

МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

СЕРІЯ: ПРАВО

## ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

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

Засновано у 2011 р.

ВИПУСК 8



Маріуполь - 2014

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 № 4 від 24.12.2014 р.)

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

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

INDEX  COPERNICUS

INTERNATIONAL

Доступ до наукометричної бази здійснюється за адресою:

<http://journals.indexcopernicus.com/>

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

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

**Головна редколегія:**

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

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

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

**Редакційна колегія серії:**

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

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

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

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

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
(Серія КВ №17805-6655Р від 24.05.2011)

Тираж 150 примірників. Замовлення №932.5

© Маріупольський державний університет, 2014

© Автори статей, перекладачі, 2014

UDC 34(05)

Bulletin of Mariupol State University. Series: Law  
Collection of research papers  
Issued twice a year  
Founded in 2011

The publication is authorized by the Scientific Council of Mariupol State University  
(Record 4, dated of December 24<sup>th</sup>, 2014)

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

The journal has been registered in the international scientific journal database  
«Index Copernicus International» (Poland)



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

Since 2014 all series of journal were included in the international scientometric database  
Russian index scientific citation (RYNTS), Russia.  
Access to the scientometrics base is at: <http://elibrary.ru/>

**The General Editorial Board:**

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

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

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

**The Editorial Board of the Series:**

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

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

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

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

Founded by Mariupol State University  
129a Budevnykiv Ave., Mariupol, 87548  
Tel.: (0629) 53-22-52, e-mail: [vesnik-mdu.pravo@mail.ru](mailto:vesnik-mdu.pravo@mail.ru)  
**official website of publication: [www.visnyk-pravo.mdu.in.ua](http://www.visnyk-pravo.mdu.in.ua)**

Certificate of state registration for print media  
(Series KB №17805 -6655P dated of May 24<sup>th</sup>, 2011)  
Edition: 150 copies. Order 932.5

© Mariupol State University, 2014  
© Authors of the research papers, translator, 2014

## ЗМІСТ

### СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

|   |    |
|---|----|
| <b>Добробог Л. М.</b><br>ПРОЦЕС УТВОРЕННЯ ГАЛУЗІ ПРАВА В КОНТЕКСТІ ПРАВОУТВОРЕННЯ:<br>ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС..... | 8  |
| <b>Розумний М. О.</b><br>ПРОБЛЕМИ ВІДОБРАЖЕННЯ ЛІБЕРАЛЬНИХ ДОКТРИН В ЛІСОВОМУ<br>ЗАКОНОДАВСТВІ.....                   | 13 |

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

|  |    |
|--|----|
| <b>Босий В. П.</b><br>КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ<br>УКРАЇНИ У СФЕРІ БІЖЕНЦІВ.....  | 20 |
| <b>Васильченко О. П.</b><br>ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ<br>ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ.... | 29 |
| <b>Верлос Н. В.</b><br>РЕЦЕПЦІЯ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА КРИЗЬ<br>ПРИЗМУ АНАЛІЗУ І СИНТЕЗУ НАУКОВОЇ ДУМКИ.....                     | 35 |
| <b>Губерська Н. Л.</b><br>СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ<br>ПРОЦЕДУР.....  | 45 |
| <b>Філонов О. В.</b><br>СУЧАСНІ ВИБОРЧІ СИСТЕМИ, ЇХ ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ РИСИ,<br>ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ .....   | 53 |
| <b>Шестак В. С.</b><br>ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНІ ОБ'ЄКТИ: ЮРИДИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ.....  | 58 |
| <b>Янчук А. О.</b><br>ПОНЯТТЯ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ ЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДУ.....   | 67 |

### СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

|  |    |
|--|----|
| <b>Бойко Ю. В., Циклаурі О. Б.</b><br>ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У<br>КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ..... | 77 |
| <b>Горашенков О. М.</b><br>ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ПОЛІТИКИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО<br>СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....        | 87 |
| <b>Топузов В. І.</b><br>ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО<br>МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ.....                                      | 93 |

### СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

|   |    |
|---|----|
| <b>Волошин Ю. О., Годованик Є. В.</b><br>ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ<br>СУЧАСНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ..... | 99 |
|---|----|

**Гольбін М. І.**

ІСТОРІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ У СФЕРІ  
ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МОРЯКІВ.....108

**Єрмакова А. С.**

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕРКВИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-  
ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В  
ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС.....117

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

**Мирошниченко Ю. М.**

КОРОТКА ТИПОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА УКРАЇНСЬКОГО  
КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА.....125

### **ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО**

**Барегамян С. Х.**

ВПЛИВ МІЖДЕРЖАВНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ  
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ В УКРАЇНІ.131

**Гавриленко В. В.**

ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ТА ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЯ В УМОВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....142

**Калінкін А. С.**

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ...150

**Кіндюк К. Б.**

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ СМЕРТНОЇ КАРИ В ТВОРЧІЙ  
СПАДЩИНІ М.М. ГЕРНЕТА.....158

**Ковейно Ю. В.**

СУЧАСНИЙ СТАН ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА: НОРМАТИВНО-  
ПРАВОВИЙ ОГЛЯД.....164

**Миколенко В. А.**

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ.....172

**Попревич В. М.**

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ  
ОХОРОНИ ЛІСІВ УКРАЇНИ.....180

**Пустовойт Т. В.**

ПОНЯТТЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ МІСЦЯ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ  
МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....186

### **НАУКОВЕ ЖИТТЯ**

#### **РЕЦЕНЗІЯ**

ДОБРОБОГ Л. М. ГЕНЕЗИС ТА РОЗВИТОК ГАЛУЗІ ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ  
ТА ТЕОРІЇ (О. М. Атоян).....193

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....195

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ НАУКОВИХ СТАТЕЙ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЗБІРНИКУ  
НАУКОВИХ ПРАЦЬ .....197

## CONTENTS

### CONTEMPORARY ISSUES OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- Dobrobog L. M.**  
THE PROCESS OF BRANCH FORMATION IN THE CONTEXT OF LAW-MAKING:  
THEORETICAL AND LAW DISCOURSE.....8
- Rozumnyi M. O.**  
PROBLEMS DISPLAYING LIBERAL DOCTRINES IN THE FOREST LEGISLATION..13

### KEY ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

- Bosyi V. P.**  
CONSTITUTIONAL- LEGAL REGULATION OF PUBLIC POLICY OF UKRAINE IN  
THE FIELD OF REFUGEES.....20
- Vasylchenko O. P.**  
CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF LIABILITY FOR BREACH OF THE  
PRINCIPLE OF EQUALITY OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN  
UKRAINE.....29
- Verlos N. V.**  
RECEPTION IN CONSTITUTIONAL LAW: THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS  
THROUGH ANALYSIS AND SYNTHESIS OF SCIENTIFIC THOUGHT.....35
- Guberskaya N. L.**  
THE CONTEMPORARY APPROACHES TO THE CLASSIFICATION OF  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES.....45
- Filonov O. V.**  
MODERN ELECTORAL SYSTEMS, THEIR POSITIVE AND NEGATIVE LINES,  
PROSPECTS OF DEVELOPMENT.....53
- Shestak V. S.**  
HISTORICAL AND CULTURAL OBJECTS: LEGAL DETERMINATION.....58
- Yanchuk A. O.**  
THE CONCEPT AND THE MAIN FEATURES OF THE PROTECTION ACTIVITY OF  
THE PEOPLE.....67

### MODERN PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

- Boyko Y. V., Tsyklauri O. B.**  
EUROPEAN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-  
GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE.....77
- Horaschenkov O. M.**  
THE CONSTITUTIONAL SUPPORT OF THE POLICY OF PRESIDENT OF UKRAINE ON  
LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT.....87
- Topuzov V. I.**  
PROSPECTS OF UKRAINE LEGISLATION ON MUNICIPAL AND LEGAL  
SANCTIONS.....93

### MODERN TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW

- Voloshin Y. O., Hodovanyk E. V.**  
THE ORGANISATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE CONTEMPORARY  
CONDITIONS OF INTEGRATION.....99

**Golbin M. I.**

THE HISTORY OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN THE SPHERE OF PROTECTION OF LABOR AND SOCIAL RIGHTS OF SEAFARERS.....108

**Ermakova A. S.**

THE LEGAL STATUS OF THE CHURCH AND THE REGULATION OF STATE-CHURCH RELATIONS IN THE CONTEXT OF EURO INTEGRATION PROCESSES IN EU MEMBER STATES.....117

**CURRENT ISSUES OF LAW ENFORCEMENT, CRIMINAL PROCEEDINGS AND FORENSIC SCIENCE**

**Miroshnychenko Y. M.**

BRIEF TYPOLOGICAL CHARACTERISTICS OF UKRAINIAN CRIMINAL PROCEEDINGS.....125

**TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST**

**Baregamian S. K.**

THE IMPACT OF INTERNATIONAL INTEGRATION PROCESSES ON THE MODERNIZATION OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO LABOUR IN UKRAINE.....131

**Gavrylenko V. V.**

THE STATE SOVEREIGNTY AND ITS TRANSFORMATION UNDER EUROPEAN INTEGRATION.....142

**Kalinkin A. S.**

THE CONSTITUTIONAL REFORM IN DECENTRALIZATION OF STATE POWER...150

**Kindyuk K. B.**

LEGAL PROBLEMS OF DEATH PENALTY USE IN CREATIVE HERITAGE OF M. GERNET.....158

**Koveino Y. V.**

CURRENT STATUS OF FOREST MANAGEMENT: REGULATORY REVIEW.....164

**Mykolenko V. A.**

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN PROSECUTION TOWARDS EUROPEAN MODEL.....172

**Poprevych V. M.**

CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION OF THE WOODS OF UKRAINE.....180

**Pustovoit T. V.**

THE CONCEPT OF THE JUDICIARY AND ITS PLACE IN THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC AUTHORITY.....186

**SCIENTIFIC LIFE**

**Revue**

DOBROBOG L. M. GENESIS AND DEVELOPMENT OF LAW: PROBLEMS OF HISTORY AND THEORY (O. M. ATOYAN).....193

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....195

REQUIREMENTS FOR THE SCIENTIFIC PAPERS FOR PUBLICATION

IN THE COLLECTED WORKS .....197



## СУЧАСНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.15

Л. М. Добробог

### ПРОЦЕС УТВОРЕННЯ ГАЛУЗІ ПРАВА В КОНТЕКСТІ ПРАВОУТВОРЕННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС

*У статті розглядається питання правоутворення як фактору процесу галузеутворення. Вказується, що стан суспільних відносин, що не відповідає потребам суспільства і гальмує його розвиток, є чинником правоутворення. Правоутворення отримує свій початок саме із соціальних суперечностей у момент усвідомлення їх природи та необхідності їх подолання за допомогою встановлення норми права. Акцентується увага на тому, що проблема закономірностей утворення галузі права як структурного елемента системи права тісно пов'язана з такими явищами соціальної дійсності як «праворозуміння», «джерело права» і «правотворчість».*

**Ключові слова:** галузь права, галузеутворення, право, правотворчість, суспільні відносини.

*Постановка проблеми.* Аналіз наукової вітчизняної юридичної літератури дозволяє зробити висновок про тенденцію до значної диференціації (дезінтеграції) юридичних наук. Протягом останніх років з'явилась доволі значна кількість нових галузей права. І процес їх утворення продовжується. Однак, питання дослідження цих явищ залишається відкритим. До того ж, слід вказати, що тема закономірностей утворення галузі права як структурного елемента системи права тісно пов'язана з такими явищами соціальної дійсності як «праворозуміння», «джерело права» і «правотворчість», «правоутворення».

В Україні після проголошення незалежності почали інтенсивно впроваджуватися різні реформи, однак, і до сьогодні державно-правовий стан нашої держави слід розглядати як перехідний від затяжної кризової стадії до стадії становлення демократичних інститутів та впровадження реформаторських засад розвитку державно-правових явищ, що відбуваються в умовах посилення глобалізаційних тенденцій у соціально-економічній, екологічній та інформаційній сферах. [1, с. 45]. Як вказує Т. Дідич, трансформаційний період розвитку суспільства, а саме перетворення (реформування) багатьох сфер його розвитку безпосередньо відбивається і на явищі правоутворення, яке, з одного боку, є засобом модернізації (перетворення) суспільства шляхом створення правових норм, а з другого – є об'єктом системи соціальних перетворень відповідно до вимог рівня розвитку суспільства та міжнародних стандартів [2, с. 220]. Таким чином, вказане зумовлює актуальність дослідження питання правоутворення і формування системи права шляхом галузеутворення.

*Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.* Проблема закономірностей утворення галузі права як структурного елемента системи права не знайшла належного відображення у вітчизняній юридичній науці. Розглядалися лише питання становлення окремих галузей права, зокрема, аграрного, митного, повітряного, транспортного та ін., а також окремі аспекти розвитку екологічного права. Цими питаннями займалися такі відомі вітчизняні правники як В. Андрейцев, Г. Балюк, Г. Бачинський, Б. Дронів, В. Завгородня, В. Костицький, В. Міщук, О. Погрібний, Ю. Шемшученко та ін.

Водночас питання процесу утворення галузі права в контексті правотворчості залишається майже недослідженим, що додає актуальності цьому дослідженню.

*Метою* цього дослідження є висвітлення окремих аспектів процесу утворення галузі права в контексті правоутворення.

*Виклад основного матеріалу.* Т. Заславська та Р. Громова цілком слушно зазначають, що трансформація соціальних інститутів безпосередньо відобразилась на його структурі, що вплинуло на зміну ставлення суспільства до влади та власності, відбувається зміна соціальних еліт та перерозподіл соціальних груп, послаблення державної влади, поширення політичного протистояння в середині політичних партій та рухів, проходить інтенсивний розпад старих та формування нових суспільних інститутів [3, с. 134]. Такі умови є факторами виникнення сфер суспільних відносин, які потребують зміни правового регулювання. В свою чергу, такий стан суспільних відносин, що не відповідає потребам суспільства і гальмує його розвиток, є чинником правоутворення, що отримує свій початок саме із соціальних суперечностей у момент усвідомлення їх природи та необхідності їх подолання за допомогою встановлення норми права.

З виникненням держави право вступає в новий етап свого розвитку. Воно стає більш формалізованим і системним. Виникає його письмова форма – закони. Держава отримує можливість наглядати за виконання законів через професійну діяльність спеціально уповноважених на це осіб, удаючись у разі потреби до апаратно-організованого фізичного примусу. Право набуває громадянського характеру (від лат. *civilis* - державний). Слід вказати, що ця характеристика зовсім не указує на якісь гуманні начала такого права, але припускає його відповідність стандартам «цивілізованості», що визнаються в державі [4].

Водночас, право безпосередньо пов'язане з суспільством. Так, якщо гіпотетично уявити людину, що живе сама на острові і, відповідно, не взаємодіє з іншими людьми, то говорити про наявність у неї прав і обов'язків є недоречним. Адже, зрозуміло, що будь-яке правомірне діяння, на відміну від простого прояву сили чи свавілля, припускає відповідну цьому праву кореляцію поведінки інших суб'єктів, зобов'язаних діяти або утриматися від вчинення відповідних дій на користь уповноваженої особи.

Однак, права і обов'язки особа має не тільки щодо іншої людини, але і у відношенні до суспільства. Чи може існувати суспільство, члени якого не підкоряються ніяким обов'язковим для всіх правилам поведінки? Очевидно, що ні, оскільки це призвело б до розпаду самого суспільства. Будь-яке суспільство є якоюсь цілісністю, структуру (будову) якої утворюють внутрішні зв'язки (відносини), що виникають між членами суспільства, направлені на підтримку цієї цілісності. Отже, саме поняття суспільства припускає впорядкованість відносин, заснованих на необхідності соціальної взаємодії [4].

Досліджуючи питання правоутворення, більшість науковців вказують, що правоутворення як процес виникнення і становлення права складається з трьох етапів:

1) формування конкретних правових відносин безпосередньо в громадському житті та їх саморегулювання на основі матеріальних умов існування суспільства і емпіричної правосвідомості учасників цих відносин;

2) узагальнення державою конкретних правових відносин, що виникли еволюційним шляхом, формулювання відповідних правил поведінки загального характеру та їхнє відображення в нормативно-правових актах чи інших правових документах;

3) втілення формалізованих правових норм, знову-таки, у конкретні суспільні відносини, але вже більш упорядковані, стабільні, захищені [5, с. 190].

І, відповідно, виходячи з того, що право існує не тільки у вигляді правових норм,

але й правосвідомості, правовідносин, правомірної поведінки, виокремлюються такі рівні правоутворення як:

1) гносеологічний, який відбиває процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості;

2) онтологічний, на якому право формується у формі конкретних правовідносин — правового зв'язку суб'єктів права у вигляді зв'язку їхніх суб'єктивних прав і обов'язків, що з сфери можливого трансформуються в реальність за допомогою правомірної поведінки;

3) інституціональний, якому притаманне існування права як системи правових норм [5, с. 190].

Становлення права мало і має свою логіку, право має власну історію (але як немислима без соціуму), і завдання аналітиків права визначити природу змін, характер або «втілений план розвитку» права в історичних тимчасових координатах і на історичному ландшафті.

Історичність права указує, як вважає американський дослідник Гарольд Дж. Берман, також на його незалежність і верховенство по відношенню до політичної влади. Якщо не помиляються ті, хто стверджує, що сучасне право має своїм джерелом канонічне право, то класова теорія має бути і в цьому випадку скоректована, враховуючи, що згодом право розвивалося з конфлікту релігійного і світського правопорядку, із зіткнення канонічного і феодального, монархічного, міського, маноріального, торгового права (наприклад, в Англії). На долю власних економічних детермінантів в цьому складному інтегрованому соціальному процесі доводиться зовсім небагато, якщо ще враховувати, що усередині так званого єдиного класу власників єдності ніколи не спостерігалось, і сутички за владу і деякі неполітичні інтереси відтісняли на другий або навіть третій план економічну складову влади, що часто могло і приводило до руйнування держав [6, с. 28].

З теоретичних міркувань можна сказати, що саме тому «рецепція римського права» - це не більш, ніж правова метафора, чи говоримо ми про країни і співтовариства, де римські і доримські формулювання були прийняті як готові логічні форми або говоримо про Англію, де вплив рецепції, можливо, не відчувався взагалі.

Запозичення не могло відбутися з тієї причини, що не соціальний порядок будувався за «римським зразком», а, навпаки, формулювання (далеко не всі) були використані в новому соціальному середовищі, що радикально змінилося, і з іншим суб'єктивним складом суспільства. Це відноситься до держави, структури західного і не тільки західного суспільства, до права, релігії, економічних утворень, транспорту, доріг, наукових установ [7, с. 89].

Важливою в аспекті, що розглядається, є думка вчених про те, що саме соціальне життя стає джерелом правотворчості. Так, аргументуючи вказане положення, О. Лукашева вказує, що «повторюються стійкі зв'язки, які виникають у процесі обміну благами матеріального і духовного характеру, стають звичними еталонами соціальної поведінки. Так формується об'єктивна нормативно-цілісна система, що акумулює стабільні соціальні зв'язки» [8, с. 14-15].

При цьому автор зазначає, що правотворчість являє собою процедуру нормативно-оцінюваного віддзеркалення, тобто порівняння даної типової ситуації з іншими і виявлення її користі або шкоди для суб'єкта пізнання. Після того відбувається процес вироблення нормотворчого рішення і подальша його трансформація в зміст правової норми [8, с. 28].

В. Нерсисянц акцентує увагу на тому, що, крім об'єктивного процесу формування норм, існує ще суб'єктивний усвідомлено-цілеспрямований процес їх формування (усно або письмово) відповідними авторитетними і владними інституціями колективу,

суспільства, держави. При цьому стихійність процесу нормотворення зовсім не означає, що він відбувається взагалі без участі людської свідомості, без свідомих і цілеспрямованих зусиль людей [9, с. 16].

Тим самим вченими наголошується на об'єктивній нормативності, що є властивістю діяльності людей та найважливішою закономірністю розвитку життєдіяльності суспільства.

Загалом, у сучасній юридичній літературі поняття «правотворчість» має неоднозначну характеристику, що зумовлено різновекторністю поглядів на явища «законотворчість», «нормотворчість» та «правоутворення». Враховуючи, що правоутворення є загальним поняттям щодо правотворчості, остання визначається в літературі як «творча інтелектуальна діяльність, яка здатна розробити і закріпити різні моделі, варіанти правового регулювання»; як «наукове пізнання об'єктивної дійсності, існуючої системи суспільних відносин»; як «моделювання суспільних відносин через необхідність зміни правового регулювання та свободи вибору варіанта такого регулювання»; як «форма активної діяльності держави з метою формування правових норм»; як «процес втілення державного волевиявлення в законі»; як «вольовий процес формулювання правових норм у законах та інших загальнообов'язкових актах»; як «напрямок діяльності держави, що пов'язаний із офіційним закріпленням норм права» [2, с. 225].

Тобто, у межах правоутворення необхідно вести мову про формування права та формулювання права. Під формуванням права розуміють процес утворення правил, що стихійно склалися в суспільстві та служать зразком, який необхідно підкріпити або заборонити правом. А формулювання права – це діяльність компетентних державних органів, їхніх посадових осіб або всього народу зі зміни, встановлення або скасування юридичних норм, що відбувається у формі правотворчості. «Офіційним етапом правоутворення є правотворчість, що являє собою особливу діяльність уповноважених суб'єктів щодо прийняття нормативно-правових актів з метою впливу на суспільні відносини» - вказує Т. Дідич [2, с. 221].

Як вказує А. Венгер, правотворчість являє собою організаційно оформлену, регламентовану процедурну діяльність державних органів, змістом якої є створення правових норм або визнання правовими правил поведінки, що склалися у суспільстві [10, с. 410].

С. Комаров визначає правотворчість як вид державної діяльності, в результаті якої воля народу (класу, соціальної групи) зводиться в закон, виражається в нормі права, в певному джерелі права [11, с. 161]]

М. Матузов і А. Малько, характеризують правотворчість як діяльність державних органів щодо ухвалення, зміни і скасування юридичних норм [12, с. 201]

Загалом, доволі поширеними в юридичній навчальній і науковій літературі є визначення правотворчості, що пов'язує його із процесом, змістом якого є діяльність щодо створення загальнообов'язкових норм або як процес зведення правових норм у закон. Науковці вказують, що право є «результатом правотворчої діяльності держави, у праві виражається його воля, але ця воля — не голий наказ, не суто волюнтаристське свавілля, а воля детермінована, зумовлена численними чинниками життєдіяльності суспільства, особливо структурою економічних відносин, рівнем розвитку економіки, системою соціальних відносин, співвідношенням соціальних і політичних сил, їх конфронтацією або згодою, станом правосвідомості, правової культури, певними очікуваннями суспільства щодо мети і правових засобів розв'язання тієї або іншої соціальної проблеми, станом злочинності і законності в суспільстві тощо» [13, с. 229].

У цих визначеннях досить поширеними є розуміння правотворчості як сукупності дій, спрямованих на видання нормативних актів, що містять норми позитивного права, які, у свою чергу, змінюють і доповнюють діюче позитивне право.

Втім таке розуміння правотворчості дещо обмежує форми права нормативно-правовими актами, однак, як відомо, це неправильно. Тому більш вдалим є визначення, наведене О. Скакун: правотворчість – правова форма діяльності держави і громадянського суспільства щодо встановлення, зміни і скасування правових норм, зовні виражених у джерелах (формах) права: нормативно-правових актах, правових прецедентах, правових звичаях, нормативно-правових договорах та ін.; полягає в їхній підготовці, ухваленні, опублікуванні і систематизації [14, с. 430].

*Висновки.* Таким чином, право нерозривно пов'язане з існуванням суспільства, відтак, умови виникнення права є умовами соціальними. Поза суспільством, в природі, право не існує. Право функціонує тільки в суспільстві, як специфічний порядок суспільних відносин, одні учасники яких мають певну соціальну свободу діяти тим або іншим чином, що забезпечується кореспондуючим обов'язком інших. Причому міра цієї свободи – суб'єктивні права і обов'язки – визначається соціально визнаними і обов'язковими для всіх правилами належної поведінки членів суспільства. Виникнення відповідних суспільних відносин, які потребують і можуть бути врегульовані нормами права, а також суттєві зміни існуючих суспільних відносин, що знову таки спричиняє необхідність правового регулювання тобто формування предмета правового регулювання є першою стадією в механізмі утворення галузі права як структурного елемента системи права. Що визначає залежність галузеутворення від правоутворення.

#### **Список використаної літератури**

1. Аврамова Е. Социальные трансформации и элиты / Е. Аврамова, И. Дискин // *Общественные науки и современность*. - 1994. - № 3. - С. 45-46.
2. Дія права: інтегративний аспект / відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2010. – 360 с.
3. Заславская Т. К. Социальная стратификация в России / Т. К. Заславская, Р. Г. Громова // *Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики)* / под ред. Д. С. Львова. - М., 1999. - С. 134-135.
4. Поляков А. В. Введение в общую теорию права и государства [Электронный ресурс] / А. В. Поляков. – Режим доступа : <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=101>.
5. Теорія держави і права : підруч. / С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров, В. С. Ковальський; за заг. ред. С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
6. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования : пер. с англ. / Г. Дж. Берман. – 2-е изд. – М. : Изд-во МГУ: ИНФРА М – НОРМА, 1998. – 624 с.
7. Тарасенко В. Г. Постулаты права / В. Г. Тарасенко. – М. : Городец, 2009. – 128 с.
8. Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение / Е. А. Лукашева. - М.: Норма, 2009. – 384 с.
9. Нерсесянц В. С. Право в системе социальной регуляции. История и современность / В. С. Нерсесянц. - М., 1986. – 322 с.
10. Венгеров А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров. – М. : 2000. – 586 с.
11. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. - М., 1996. - 324 с.
12. Матузов Н. И. Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. - М. : Юристъ, 2002. – 512 с.
13. Черданцев А. Ф. Теория государства и права / А. Ф. Черданцев. - М., 2001. - 484 с.
14. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2006. – 776 с.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2014 р.

**L. M. Dobrobog**

#### **THE PROCESS OF BRANCH FORMATION IN THE CONTEXT OF LAW- MAKING: THEORETICAL AND LAW DISCOURSE**

*This article deals with the issue of law-making as a factor of the process of branch*

*formation. It is claimed that the state of social relations that does not meet the needs of society and inhibits its development, is a factor law-making. Law-making gets back to just social altercations at the moment of realization of their nature and the need to overcome them by establishing the standard of law.*

*Attention is paid to the fact that the problem of regularities of formation of branch of law as a structural element of the system of law is closely related to the following phenomena of social reality as «consideration of law» «source of law» and «law-making».*

*It is noted that with the emergence of the state law enters into a new stage of its development. It becomes more formalized and systematic. Its written form – laws – appears. The state is able to oversee the implementation of laws through professional activities of specifically authorized agents, resorting if necessary to staff organized physical coercion. At the same time the historicity of law attests its independence and supremacy towards public authorities.*

*Develops the thought that law-making as the process of origin and creation of law consists of three phases:*

*1) formation of specific legal relationships directly in public life and their self regulation on the base of the material conditions of society and empirical legal awareness of participants of these relations;*

*2) summarizing by the state specific legal relations that have arisen through evolution, the formulation of appropriate behavior of a general nature and their reflection in the legal acts or other legal documents;*

*3) implementation of the formal rules of law, again, into specific social relations, but more comfortable, stable, and reserved.*

*Attention is paid to the fact that in the modern legal literature the concept of «law-making» is not clearly understood, which is stipulated by different views on the phenomenon of «lawmaking», «rule-making». The widespread definition of law-making in the legal and scientific literature that connects it with the process, the contents of which is activities concerning mandatory standards making or as the process of collection of these law standards into laws.*

*Law is closely related to society existence, and therefore the conditions of law origin are social conditions. Outside of society, in nature law does not exist. Law operates only within a society, as a specific order of social relations, some members of which have social freedom to act in any way that ensured by the corresponding duty of others. The emergence of appropriate social relations that need and can be handled by the standards of law, and significant changes in the existing social relations, which again causes the need for legal regulation that is the formation the subject of legal regulation is the first step in the mechanism of formation of the branch of law as a structural element of the system of law, determining the dependence of branch formation from law making.*

**Keywords:** *branch of law, branch formation, law, law making, social relations.*

УДК 340.15 (477)

**М. О. Розумний**

### **ПРОБЛЕМИ ВІДОБРАЖЕННЯ ЛІБЕРАЛЬНИХ ДОКТРИН В ЛІСОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

*У статті розглянута історична динаміка законів з охорони лісів, прийнятих в різні історичні періоди, в основі яких лежали ліберальні доктрини. Показано, що положення лібералізму, закріплені в нормативно-правових актах, припускали*

*скорочення державних витрат в даній сфері шляхом відмови держави від охорони лісів і утримання лісових служб. На прикладі аналізу імператорського указу 1782 р., прийнятого Катериною II, прусського Лісового закону 1811 р., Лісового кодексу РФ 2007 р. доводиться наявність негативних наслідків використання ліберальної доктрини, що приводить до погіршення екологічного стану лісів, різкого збільшення незаконних рубок, крадіжок, лісових пожеж.*

**Ключові слова:** ліберальна доктрина, лісове законодавство, нормативно-правовий акт, незаконні рубки, власники лісів.

*Постановка проблеми.* Актуальність теми дослідження пов'язана з двома причинами. По-перше, недосконалістю діючого законодавства в сфері охорони лісів. На сьогодні в Україні фіксується значна кількість випадків захоплення лісових земель, незаконних рубок, крадіжок та лісових пожеж. Одним з напрямків підвищення ефективності діючого лісового законодавства та боротьби з протиправними діями є необхідність проведення теоретичних розробок в цій сфері права. Такий підхід робить доцільним звернення до правових доктрин, які з одного боку, виступають джерелом і формою права, а з іншого боку – виразом певного роду ідей, теорій, навчань, сформульованих вченими-науковцями. По-друге, в історії лісового законодавства існує багато прикладів, коли при прийнятті нормативно-правових актів використовувались положення теорії лібералізму. При цьому основні положення таких актів та наслідки їх прийняття не були об'єктом наукових досліджень. Виходячи з цього, має сенс розглянути історію підготовки, прийняття та наслідки використання нормативно-правових актів, побудованих на ліберальних доктринах в сфері лісового законодавства.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Аналіз публікацій показує наявність значної кількості робіт, присвячених доктринам права, серед яких: Ж.-Л. Бергель, Г. Дж. Берман, Р. Давид, Д. Керімов, С. Алексеев, Ю. Гамбаров, Т. Гуров, В. Нерсисянц, О. Васильев, Є. Евграфова, Ю. Тихомиров, В. Бабкін, Л. Корчемна, О. Мурашин, Ю. Оборотов, Н. Пархоменко, П. Рабинович, О. Скакун, Ю. Шемшученко. У свою чергу питання, пов'язані з дослідженнями відображення різних доктрин в лісовому законодавстві є темою, яку рідко зачіпали вчені. Фрагментарно дане питання досліджувалося в працях В. Непійводи, Б. Кіндюка, а проблема використання ліберальних доктрин не отримала свого належного висвітлення.

*Метою роботи* є розгляд особливостей історії використання ліберальних доктрин в лісовому законодавстві деяких країн у різні історичні часи.

*Виклад основного матеріалу.* Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що відома українська дослідниця, акад. О. Ф. Скакун розташовує правову доктрину на вершині юридичної піраміди джерел права та визнає її первинним, провідним джерелом [1, с. 47]. При цьому лібералізм у своєму класичному вигляді базується на визнанні обмеження втручання держави в економіку, приватне життя, спирається на принципи поділу влади, виборності органів влади, наявності ринку та вільної торгівлі. Загалом ці підходи знайшли відображення в принципі лібералізму «будь, що буде» - «laissez-faire, laissez-passer». Ліберальна теорія сформувалась на заході наприкінці XVIII ст. під впливом Великої Французької та Північноамериканської революцій і отримала подальший розвиток у XIX ст. Основоположниками лібералізму в європейській суспільній думці є Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, А. Сміт, І. Кант, В. Гумбольдт, Дж. Медісон, І. Бентам, Б. Константа та Дж. Мілль. Ліберальна доктрина представляє собою складний комплекс взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих ідей, що мають філософське, соціальне, економічне та політичне підґрунтя.

В економічній сфері основні принципи лібералізму сформульовані Адамом Смітом, який вважав за необхідне з боку держави надати повну економічну свободу

промисловцям і торговцям. Функціонуюча на такій основі економіка дозволить державі забезпечити матеріальне процвітання, зменшити протиріччя всередині суспільства, а підприємцям отримувати максимальний економічний прибуток та створювати багатство нації. Паралельно з цим держава отримувала можливість зменшити видатки на утримання державного апарату і таким чином отримати додаткові надходження до бюджету.

У лісовій сфері реалізація ліберальних ідей означала ліквідацію управлінського апарату, зняття будь-якого контролю з боку держави за станом, використанням і охороною лісів, а також видатків на організацію лісового господарства, лісовпорядкування. Іншим важливим положенням ліберальної доктрини, що добре вписується в специфіку лісової галузі, стало запроваджене А. Смітом поняття «природної ціни», що означало відмову від державного регулювання цін на лісову продукцію, яка знайшла відображення у системі такс та інших платежів за використання цього природного ресурсу. Інакше кажучи, згідно ліберальної доктрини, лісова галузь повинна розвиватися відповідно до її власних законів, що дозволять відрегулювати ціну на деревину ринковими засобами. Розгляд основних положень ліберальної доктрини приводив вчених до висновку про те, що власники лісових масивів з метою збереження свого майна повинні піклуватися про стан лісів, не допускати перерубів, вивозити вчасно лісову продукцію, проводити лісові заходи. На думку прихильників лібералізму, чинити інакше з власністю, яка дає прибуток, власниками лісів не вигідно, позаяк це може призвести до їх фінансових втрат. У Російській імперії були як багаті на ліс, так і лісодефіцитні регіони, тому на основі ліберальної доктрини вважалось можливим вирівняти попит і пропозицію на цей природний ресурс.

Ліберальні ідеї знайшли свою підтримку у дореволюційній Росії в особі імператриці Катерини II, яка була класичним представником епохи освіченого абсолютизму. Практичною реалізацією ліберальної доктрини у лісовій галузі стало видання 22 вересня 1782 р. імператорського указу «О распространении права собственности владельцев на леса, в дачах их растущие» [2]. З метою розуміння сутності ліберальної доктрини, покладеної в основу даного нормативно-правового акту, необхідно провести огляд лісового законодавства Російської імперії, що діяло до його прийняття. Так, відповідно до Указів Петра I, Адміралтейство і військове відомство мали право рубати ліс в лісах будь-яких власників, не сплачуючи їм вартості дерев і навіть не ставлячи їх до відома. Держава суворо контролювала рубки лісів, які належали до категорії корабельних, також цінних порід дерев, а за порушення лісового законодавства встановлювались суворі покарання у вигляді смертної кари, послання на каторгу, биття батогами, таврування порушників та ін. Паралельно з цим за державою зберігалася монополія на торгівлю цінними сортами лісу, поташем, який являв собою продукт спалювання дерев та вивезення деревини за кордон. Цілком зрозуміло, що такий стан не влаштував власників лісів, і в 1767 р. петровське лісове законодавство було піддане повній ревізії, внаслідок якої більшість указів імператора скасовувалась [3, с. 178]. Адміралтейство зобов'язувалося платити гроші за ліс, зрубаний на приватних землях. Продовжуючи йти по шляху загравання з дворянським станом, Катерина II вирішила повністю вивести з-під державного контролю приватні ліси і передати їх в повне розпорядження їх власникам. Указ 1782 р. складався з преамбули, трьох пунктів і заключної частини. У преамбулі говорилося про недоліки системи лісоуправління і необхідність зміни діючої системи шляхом надання більших прав власникам лісів. Згідно з п. 1, ліси, що перебували у володінні поміщиків та отримані ними у законний спосіб, навіть якщо вони належали до категорії заповідних, передавались їм у повну власність. Як вказувалося в п. 2, всім власникам лісів



дозволялося торгувати лісом, навіть щогловим, вивозити його за кордон з оплатою мит за встановленими державою тарифами. Своєю чергою, відповідно до п. 3, державні відомства, Адміралтейство не мало право таврувати ліс та окремі дерева, а також скасовувалась необхідність отримання дозволу на рубки в лісах приватних власників. Поміщикам рекомендувалося продавати або постачати ліс Адміралтейству, позаяк це давало державні гарантії на отримання прибутку. У заключній частині Катерина II вказувала на відсутність негативних наслідків прийняття указу для забезпечення Адміралтейства лісом. Дійсно, у той історичний період у розпорядженні держави перебувала величезна кількість казенних (державних) лісів, здатних задовольнити потреби російської армії і флоту.

Ліберальний підхід знайшов своє відображення в указі шляхом фіксації в ньому декларативного звернення до власників лісів збільшувати своє майно шляхом покращення стану лісів, захисту від знищення, розширення площ цього природного ресурсу. Важливими, з точки зору сьогодення, є наслідки прийняття даного нормативно-правового акта для стану лісів. Як вказує відомий дореволюційний фахівець М. В. Шелгунов, автор «Истории русского лесного законодательства» 1863 р., ліберальна доктрина, реалізована в указі Катерини II, принесла такі негативні результати [3, с. 179]. По-перше, почалися несанкціоновані масові рубки лісу поміщицькими та державними селянами, і навіть дубів у державних лісах, таврованих Адміралтейством, тобто особливо цінного лісу для будівництва військових кораблів. По-друге, відсутність ефективної нормативно-правової бази не дозволила організувати в імперії вільну торгівлю лісом, держава зазнавала збитків через те, що не отримувала коштів від торгових мит. По-третє, поміщики і селяни вирубували ліс без жодних обмежень, але на вивезення його з лісосік їм не вистачало фінансових коштів. З цієї причини ліс гнив, псувався, почастишали випадки пожеж, що завдавали значної шкоди лісам.

Іншим прикладом використання в лісовому законодавстві ліберальної доктрини, як зазначає В. П. Непійвода, став прусський Лісовий закон 1811 р. [4, с. 101]. До причин його видання слід віднести ту обставину, що переможена Наполеоном Пруссія повинна була виплачувати велику контрибуцію, кошти для якою було вирішено знайти, за рахунок продажу державних лісів. Для найшвидшого продажу лісу, уряду довелося стимулювати потенційних покупців прийняттям закону про невтручання держави в експлуатацію приватних лісів. Аналогічним чином, під впливом ліберальних ідей А. Сміта, уряди королівства Баварія та Австрійської імперії також прийняли нормативно-правові акти щодо обмеження прав держави у цій сфері. Прийняття в Пруссії закону 1811 р. принесло негативні наслідки, що призвело до його скасування німецькою владою у 1875 р. і введення нового законодавчого акту, побудованого на принципово іншій правовій доктрині. Одночасно з цим в суспільній думці того історичного періоду з'являється сильна течія, пов'язана з наукою лісознавства (Forstwissenschaft) на користь збереження державних лісів і регламентації приватних, зважаючи на величезне значення лісів для країни. В змісті німецького лісового закону 1875 р. ліберальні доктрини знайшли відображення лише у положеннях, які дозволяли створення товариств сусідніх лісокористувачів (Waldgenossenschaften) у тих випадках, коли правильне господарство, по незначності ділянок, для кожного окремо скрутно.

У сучасній історії лісового законодавства ліберальна доктрина втілювалася у прийнятому Державною Думою Російської Федерації 8 листопада 2006 р. Лісового кодексі (ЛК РФ 2007) [5]. На думку авторів цієї кодифікації, такий підхід дозволяє використати ринковий механізм, забезпечити ефективну експлуатацію величезних російських лісових ресурсів, освоєння нових масивів, створити у лісовій сфері найбільш сприятливий інвестиційний клімат, максимально зменшити витрати галузі. На

підставі Лісового кодексу ліквідувалась система органів управління лісовим господарством, що залишилася з радянських часів, а також підрозділи на місцях. В цілому по Російській Федерації державні лісгосподарські організації втратили близько 150 тис. кваліфікованих співробітників. Це серйозно ускладнило соціальну обстановку в регіонах, оскільки масові скорочення відбулися в основному у лісових місцевостях, де альтернативної зайнятості практично немає. Замість потужної регіональної мережі органів управління на території РФ залишилося 12 тис. чиновників, зайнятих головним чином паперовою роботою у великих регіональних центрах.

Реалізація ліберальної доктрини призвела до ліквідації сформованої в радянські часи ефективної системи охорони лісів у вигляді державної служби лісової охорони, що здійснювала захист цього природного ресурсу від пожеж, нелегальних рубок та контролював дотримання лісового законодавства. Функції держлісоохорони були передані регіональній владі і приватним орендарям, тобто виникла ситуація, коли найбільш імовірні порушники лісового законодавства стали охороняти ліс від самих себе. Федеральний уряд передав суб'єктам Російської Федерації такі важливі функції, як: державна охорона лісів, лісовий нагляд і контроль; розробка та експертиза лісових планів і лісгосподарських регламентів; організація використання лісів і лісових земель; організація системи управління лісами в регіоні тощо. При цьому на думку М. Тихомирова, російські законодавці навіть тут проявили непослідовність, позаяк повноваження з управління лісами перейшли до органів державної влади суб'єктів Російської Федерації лише частково [6]. Із трьох головних «важелів управління» – нормативно-правового, фінансового та адміністративного – регіональна влада більш-менш повною мірою отримала лише один, – адміністративний. Так, суб'єкти РФ отримали право формувати систему органів управління лісами, організувати передачу лісів у користування, забезпечувати охорону, захист та відтворення лісів, здійснювати державний лісовий нагляд і контроль. Інші дві функції залишалися за федеральною владою. Таким чином, відповідальність за стан лісів майже повністю покладалася на органи виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації. Так, саме вони відповідають за охорону лісів, організацію лісокористування, і взагалі за кінцевий результат державного управління лісами.

Таким чином, згідно з новим Лісовим кодексом РФ, відбулося непропорційне передання відповідальності і повноважень на регіональний і місцевий рівні. Регіональні органи влади відповідають за систему експлуатації лісів, але мають дуже обмежені права в галузі управління лісами. Федеральні органи влади, навпаки, не несуть ніякої конкретної відповідальності за стан лісів, але саме вони визначають нормативно-правову базу і розпоряджаються основною частиною коштів на управління лісами. Приблизно за цією ж схемою відбувається перекидання відповідальності за охорону лісів і ведення господарства в них орендарям цих лісів. Орендарі після приведення договорів оренди та всієї планової документації у відповідність з новим Лісовим кодексом зобов'язані забезпечувати охорону, захист і відтворення лісів, їх протипожежне облаштування. При цьому жодними спеціальними повноваженнями, які б дозволили забезпечити охорону лісів, вони не наділяються. При цьому саме поняття «охорона лісів» в Лісовому кодексі належним чином не визначено. Вимоги ж до захисту та відтворення лісів, встановлені розробленими на основі нового Лісового кодексу нормативно-правовими актами, не відповідають сучасним підходам науково обґрунтованого ведення лісового господарства. Фактична передача повноважень щодо ведення лісового господарства орендарям почалася лише на початку 2009 р. – шляхом укладення договорів оренди відповідно до вимог нового Лісового кодексу.

Регулювання лісових відносин здійснюється на основі нормативно-правових актів, що приймаються компетентними органами державної влади або уповноваженими

владою іншими суб'єктами. Враховуючи складність лісової сфери, наявність значного числа специфічних питань у системі правового регулювання, важлива роль належить спеціальним актам з ведення лісового господарства. У вирішенні даної проблеми російські законодавці також проявили непослідовність та нелогічність в підходах. Так, згідно з ЛК РФ 2007, більша частина нормативно-правових актів лісового господарства затверджується федеральним урядом або уповноваженими федеральними органами виконавчої влади. Регіонам передаються повноваження по затвердженню вузької сфери нормативно-правового регулювання, що стосується головним чином використання лісів для власних потреб громадян. При цьому основні прибутки з лісової галузі надходять до федерального бюджету, з якого розподіляються кошти на здійснення суб'єктами РФ переданих лісових повноважень у вигляді цільових субвенцій.

В Російській Федерації ліси займають площу порядку 809 млн. га та в них зосереджено до 30% запасів деревини, яка росте на Землі. Одну з достатньо серйозних небезпек для цього природного ресурсу представляють лісові пожежі. З метою боротьби з цим лихом в СРСР була створена добре налагоджена та ефективно діюча система протипожежної охорони. Важливим елементом цієї системи була лісова авіація, що займалася авіапатрулюванням, оповіщенням наземної лісової охорони та гасінням пожеж. Ця служба також була ліквідована і на додаток до цього позбавлена можливості оперативно перекидати техніку і пожежні підрозділи з одного регіону в інший. Результатом цього стало те, що країна виявилася неготовою до боротьби з лісовими пожежами. З метою вирішення цієї проблеми у 2011 р. обсяг субвенцій окремою постановою уряду РФ на охорону лісів від пожеж збільшили на 1,5 млрд. руб., суб'єктам Російської Федерації на придбання протипожежної техніки було виділено 5 млрд. руб.

Історія лісового законодавства показує важливість застосування технічних регламентів на ведення лісового господарства та лісокористування, однак такі норми в кодексі відсутні. Ліберальний підхід знімає всі обмеження з юридичних і фізичних осіб, які займаються експлуатацією лісів та зводить нанівець використання раціональної системи ведення лісового господарства.

Автори ЛК РФ 2007 р. пішли хибним шляхом видачі дозволів на приватизацію деяких категорій лісів, адже на їх власників не покладається жодних зобов'язань щодо збереження лісових екосистем. На додаток до цього, ЛК РФ 2007 не передбачає відповідальність орендарів лісу за непроведення тих чи інших заходів щодо використання лісів та догляду за ними. З точки зору історії лісового законодавства, як зазначає П. Г. Вакулюк, вкрай негативне значення має відсутність норм щодо відновлення вирубаних ділянок лісу, що призводить до швидкого виснаження лісів та їхньої деградації [7, с. 486].

Істотним недоліком Лісового кодексу є те, що дія цього акта поширюється не на всі ліси, – без охорони залишилися захисні лісосмуги, розташовані на сільськогосподарських землях і землях промисловості й транспорту. На додаток до цього, в кодексі відсутні єдині вимоги до ведення господарства в захисних лісах, а деякі ліси втратили свій охоронний статус. Так, із закону вилучили положення про охорону захисних смуг лісів, що захищають нерестовища цінних промислових риб. В результаті нерестозахисні смуги вздовж річок скоротилися до розмірів водоохоронних зон.

Вплив ліберальної доктрини простежується в зафіксованому в нормах ЛК РФ 2007 р. дозволі щодо забудови національних парків під виглядом зведення та реконструкції фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, доріг, а також об'єктів соціальної інфраструктури.

Негативним наслідком прийняття даного законодавчого акта став факт масової забудови зелених зон навколо великих міст і селищ, почастишали випадки незаконної

заготівлі деревини в цих масивах.

Основним положенням ліберальної доктрини є повна свобода підприємницької діяльності. Такий підхід у сфері лісової галузі призвів до того, що люди втратили можливість заробляти на життя продажем грибів та ягід, оскільки їх збір віднесений до категорії підприємницької діяльності. На додаток до цього, в Лісовому кодексі були введені нові правила купівлі дров та будівельної деревини, які складно виконати на практиці.

Розгляд змісту ЛК РФ 2007 р. показує фіксацію в ньому основних положень ліберальної доктрини. Це скорочення управлінського апарату, ліквідація контрольних служб, авіаційної охорони лісів, передача повноважень з управління, охорони регіональним органам влади, орендарам, формування ринку лісової продукції, комерціалізація, тобто введення оплати за всіма видами користувань, видача дозволів на приватизацію деяких категорій лісів, відсутність єдиних вимог до ведення лісового господарства.

Підводячи підсумки дослідження слід вказати, що розгляд процесу закріплення у лісовому праві ліберальних доктрин показує відсутність позитивних результатів при їх використанні у різних країнах – дореволюційна та сучасна Україна, королівство Прусія. Відмова держави від управління та контролю у лісовій сфері в усіх випадках призводила до збільшення числа незаконних рубок, неефективної заготівлі деревини, значних втрат лісової продукції, лісових пожеж. Таким чином, надії авторів прийнятих законодавчих актів як в XVIII ст., так і в XXI ст., на свідомість власників чи ефективний менеджмент в цій сфері не виправдалися.

#### **Список використаної літератури**

1. Скакун О. Ф. Правова доктрина як джерело права / О. Ф. Скакун // Джерела права України, інших країн та міжнародної спільноти: історія та сучасність : матер. XXIX Міжнар. істор.-прав. конф., (19-22 вер., 2013р., м. Феодосія). - Київ : Універсум, 2013. – с. 45 – 55.
2. О распространении права собственности владельцев на леса, в дачах их растущие: императорский указ от 22 сентября 1782 г. // ПСЗРИ. – Собр. 1. – Т. 21. – № 15518. – С. 676.
3. Шелгунов Н. В. История русского лесного законодательства 1857 / Н. В. Шелгунов. – С.-Пб. : В типографии Министерства Государственных имуществ. – 379 с.
4. Непийвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: доба утвердження підтриманого розвитку / В. П. Непийвода. - К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. – 339 с.
5. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 (редакция от 21.07.2014) N 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 11.12.2006. - N 50. - ст. 5278
6. Тихомиров М. Ю. Основные новелы лесного закона / М. Ю. Тихомиров // Право и экономика. - 2007. - № 2. – С. 4-13.
7. Вакулюк П. Г. Нариси з історії лісів України / П. Г. Вакулюк. – Фастів : Поліфаст, 2000. – 624 с.

Стаття надійшла до редакції 11.12.2014 р.

**M. O. Rozumnyi**

#### **PROBLEMS DISPLAYING LIBERAL DOCTRINES IN THE FOREST LEGISLATION**

*The article is dedicated to study the historical dynamics of laws for the forest protection that were adopted in different historical periods, based on liberal doctrine. It is shown that the provisions of liberalism, that were enshrined in legal acts, expected reduction in government spending in this area by the refusal of the state of forests and content services.*

*Liberal ideas have found their support in pre-revolutionary Russia, represented by*

*Catherine II, who was a classic representative of the era of enlightened absolutism. The practical realization of the liberal doctrine in the forestry sector was the publication of September 22, 1782 imperial decree. The liberal approach was reflected in the decree by fixing declarative reference to forest owners increase their property by improving the condition of forests, protection from destruction, expanding areas of this natural resource.*

*Another example of use in the forest legislation of liberal doctrine, as alleges V. P. Nepiyvoda, became Prussia Forest Act 1811. The reasons for his publications include the fact that Napoleon defeated Prussia had to pay a large indemnity, funds for which was decided to find by selling state forests. For the fastest selling, the government had to encourage potential buyers to adopt the law on non-interference in exploitation of the private forests. Similarly, under the influence of liberal ideas of A. Smith, the Government of Bavaria and the Austrian Empire also adopted legal acts to limit the rights of the state in this area.*

*In the modern history of forest legislation a liberal doctrine adopted was incarnated in accepted State Duma of the Russian Federation, November 8, 2006 Forest Code. Review contents of Forest Code shows fixing in it the main provisions of liberal doctrine. It is the reduction of the administrative apparatus, the elimination of control services, aviation forest protection, the transfer of authority from the management to regional authorities, tenants, forming a market of forest products, commercialization, i.e. the introduction of payment for all types of uses, permits to privatize certain categories of forests, lack of requirements for forest management.*

*By analyzing the imperial decree 1782, adopted by Catherine II, Prussia Forest Act 1811 and Forest Code in 2007, it is shown negative consequences of using a liberal doctrine that leads to the deterioration of the environment forests, a sharp increase in illegal logging, theft, and forest fires.*

**Keywords:** *liberal doctrine, forest legislation, legal act, illegal logging, forest owners.*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 341.43(477)

**В. П. Босий**

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ БІЖЕНЦІВ

*У статті проведено дослідження проблеми конституційно-правового регулювання державної політики України у сфері біженців та обґрунтовуються пропозиції щодо його вдосконалення.*

**Ключові слова:** *біженець, конституційно-правове регулювання, державна політика, законодавство.*

*Постановка проблеми.* Розвиток національного законодавства з питань біженців здійснюється у відповідності з державною політикою у цій сфері, яка в свою чергу закріплюється нормами конституційного права.

У вітчизняній науковій літературі слушно відзначалося, що характеристика

розвитку сучасної України, її руху до демократичної, соціальної, правової держави неможлива без обов'язкового застосування такого поняття, як «державна політика» [1, с. 30].

Водночас варто погодитися з думкою науковців, які вважають, що у співвідношенні політики і права провідна роль належить праву, а політична діяльність має здійснюватися у правових формах, через реалізацію права, утвердження його верховенства над політичною владою [2, с. 40].

Викладене вище повною мірою стосується і державної політики у сфері біженців. Водночас ця проблема з конституційно-правової точки зору не аналізувалася, хоча її дослідження, як гадаємо, має вагоме значення для визначення напрямів вдосконалення національного міграційного законодавства.

Основною *метою* цієї статті є здійснення аналізу конституційно-правового регулювання державної політики України у сфері біженців та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення.

*Виклад основного матеріалу.* У національному законодавстві відсутнє визначення терміну «державна політика». Разом з тим, воно дається у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/99. Згідно з ним під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України.

Науковці, визначаючи поняття «державна політика», наголошували на таких її аспектах, як цілі, завдання або методи здійснення.

Так, на думку В. Тертички, «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [3, с. 82].

На наш погляд, державну політику України у сфері біженців можна визначена як стратегічні напрями діяльності держави з питань, пов'язаних з прибуттям на територію України біженців, спрямовані на досягнення такого рівня суспільних відносин у цій сфері, який відповідатиме національним інтересам та загально визнаним нормам і принципам міжнародного права.

Україна як член ООН та Ради Європи має здійснювати державну політику у всіх сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері біженців, відповідно до міжнародних стандартів. У Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року передбачено, що зовнішня політика нашої держави ґрунтується, зокрема, на принципі пріоритету загально визнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права.

Основні підходи ООН щодо державної політики у досліджуваній сфері викладено в Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року та Протоколі про статус біженців від 31 січня 1967 року. Ці міжнародні акти закріпили базові вимоги та мінімальні стандарти поведінки з біженцями, не обмежуючи держави у створенні для біженців більш сприятливих умов. Додаткові вимоги містяться у документах Виконавчого комітету Управління Верховного Комісара у справах біженців Організації

Об'єднаних Націй: Висновку № 7(XXVIII) Вислання (1977); Висновку № 8 (XXVIII) Визначення статусу біженця (1977); Висновку № 15 (XXX) Біженці, які не мають притулку (1979), тощо.

Ряд документів про біженців прийнято в рамках Ради Європи, зокрема: Угоду про відміну віз для біженців від 20 квітня 1959 року та Угоду про передачу відповідальності щодо біженців від 16 жовтня 1980 року. Певні вимоги щодо державної політики у сфері біженців закріплено в документах Парламентської Асамблеї Ради Європи: Рекомендації 773 (1976) про становище де-факто біженців; Рекомендації 1149 (1991) про Європу 1992-го року та політику щодо біженців; Рекомендації 1327 (1997) про захист і забезпечення прав людини для біженців та прохачів притулку в Європі тощо, а також у документах Комітету міністрів Ради Європи: Резолюції (67) 14 про надання притулку особам, яким загрожує небезпека; Рекомендації № R (97)22, що містить настанови стосовно застосування концепції безпечної третьої країни, тощо.

У сконцентрованому вигляді міжнародні стандарти щодо державної політики у сфері біженців, що містяться у наведених вище міжнародних актах, викладено у Програмі дій Регіональної конференції щодо біженців, недобровільно переміщених осіб і осіб, що повертаються, в країнах СНД та відповідних сусідніх державах від 31 травня 1996 року. Цінність зазначеного документу полягає в тому, що його рекомендації стосовно державної політики у сфері біженців, адресовані країнам СНД, включаючи нашу державу, сформульовано з урахуванням міграційної ситуації в них на час його прийняття.

У Програмі дій йдеться про те, що державна політика повинна містити принципи міжнародного захисту біженців. Держави мають вживати необхідних заходів щодо дотримання принципу невислання (*non-refoulement*), надання біженцям доступу і притулку та дотримання їхніх прав людини. За Програмою статус біженця має бути адекватно визначений, а біженцям повинен бути наданий відповідний стандарт ставлення з тим, щоб їхня безпека і добробут були гарантовані у країні притулку. У документі зазначається, що якщо добровільна репатріація біженців є неможливою, то функція захисту передбачає сприяння пошуку і реалізації іншого довгострокового вирішення, такого як інтеграція на місці або переселення до третьої країни.

У документі містяться рекомендації стосовно законодавства у цій сфері. Йдеться про те, що у країнах, які є сторонами Конвенції про статус біженців і/або Протоколу до неї, законодавство з питань біженців необхідно привести у відповідність з цими документами та іншими стандартами щодо захисту. Водночас країнам, які не є сторонами Конвенції і/або Протоколу, слід прийняти законодавство з питань біженців або переглянути його згідно з універсально визнаними принципами і стандартами захисту [4, с. 142-146].

Наведені стандарти варто мати на увазі, аналізуючи державну політику України у сфері біженців. Слід зазначити, що вона є складовою державної міграційної політики. Її формування розпочалася з Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1991 року, в якій йдеться про державне регулювання імміграційних процесів.

Слід зауважити, що до прийняття Конституції України 1996 року в нашій державі не схвалювалися документи концептуального характеру, що визначали державну політику у сфері біженців. Окремі її аспекти закріплювалися у законодавчих та інших актах, прийнятих з цього питання.

Серед перших були акти, прийняті у зв'язку з численним прибуттям біженців в Україну влітку 1992 року внаслідок бойових дій у Придністров'ї. Президент України видав Указ «Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова» від 17 березня 1992 року № 158, в якому доручив Кабінету Міністрів

України, виконавчим комітетам Вінницької, Одеської та Чернівецької обласних Рад народних депутатів подавати необхідну допомогу біженцям з Республіки Молдова.

7 липня 1992 року Верховна Рада України схвалила заяву, в якій закликала конфліктуючі сторони створити умови для повернення біженців до своїх домівок і звернулася до Міжнародного Комітету Червоного Хреста, інших міжнародних гуманітарних організацій, а також національних товариств Червоного Хреста приєднатися до цих зусиль.

Кабінет Міністрів України на виконання зазначеного Указу глави держави прийняв Постанову «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги» від 8 липня 1992 року.

Восени 1992 року переважна більшість біженців, які прибули з Молдови, залишила територію України [5, с. 195].

Певну увагу біженцям було приділено в Основних напрямках зовнішньої політики, затверджених Постановою Верховної Ради України 2 липня 1993 року. В ній зазначалося, що Україна активно співпрацює із світовим співтовариством на універсальному, регіональному та двосторонньому рівнях у вирішенні глобальних проблем сучасності, які є спільною турботою людства, зокрема, допомозі біженцям і регулюванні міграційних процесів.

Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993 року не вживав словосполучення «державна політика у сфері біженців». Водночас деякі його положення мали засадничий характер. Зокрема, про те, що метою Закону є визначення правового статусу біженців, установлення правових, економічних та організаційних гарантій захисту прав осіб, які вимушено залишили державу своєї громадянської належності або країну свого постійного проживання. У ньому також передбачалося, що Україна співробітничатиме з іншими державами, міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх постійного проживання.

Окремі аспекти державної політики у сфері біженців визначалися конституційними актами.

Так, у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України передбачалося (стаття 18), що статус біженців, засади внутрішньої і зовнішньої політики (у тому числі у сфері біженців – авт.) визначаються виключно законами.

У Конституції України від 28 червня 1996 року термін «біженець», на відміну від Конституційного Договору, не вживається. Все ж закріплені в Основному Законі загальні засади щодо визначення статусу та забезпечення прав і свобод іноземців та осіб без громадянства в Україні стосуються і біженців.

Варто також звернути увагу на пункт 5 частини першої статті 85 Конституції України, згідно з яким визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, а отже і засад державної політики у сфері біженців, віднесено до повноважень Верховної Ради України.

Крім того, згідно із статтею 92 Основного Закону статус іноземців та осіб без громадянства (до яких належать і біженці - авт.) визначається виключно законом.

Певні зауваження викликає редакція частини другої статті 26 Конституції України, згідно з якою іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Проблема полягає в розмежуванні у законодавстві України термінів «притулок» та «статус біженця», що не дозволяє



поширити положення зазначеної статті на біженців. Водночас у міжнародному праві надання притулку розглядається як один із елементів захисту біженців. У науковій літературі вже зверталася увага на необхідність перегляду і приведення у відповідність з міжнародно-правовими актами, насамперед Конвенцією про статус біженців, положень частини другої статті 26 Конституції України [6, с. 36].

На наш погляд, у даному випадку можна скористатися досвідом конституційного регулювання Польщі, яка в частині першій статті 56 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року передбачила, що іноземці можуть користуватися правом притулку відповідно до принципів, визначених законом, а в частині другій цієї статті, - що іноземцю, який в Республіці Польща шукає захист від переслідування, може бути надано статус біженця відповідно до міжнародних договорів, які зобов'язують Республіку Польща.

Черговим етапом у нормативно-правовому визначенні державної політики України у сфері біженців був Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки» від 18 жовтня 1997 року № 1166. У схвалених цим Указом напрямках містився окремий розділ «Міграційна політика», в якому визначалася й державна політика у сфері біженців. Це був перший концептуальний акт національного законодавства з досліджуваного питання.

До основних напрямів міграційної політики України було, зокрема, віднесено: надання іноземцям чи особам без громадянства статусу біженців або права на притулок в Україні згідно з нормами національного законодавства та вжиття заходів до поступового створення умов для приєднання до Конвенції ООН 1951 року та Протоколу 1967 року про статус біженців. Крім того, у зазначеному документі одним із напрямів міграційної політики визначалося продовження міжнародного співробітництва у сфері міграції з Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, Міжнародною організацією з міграції, ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями.

Наступною віхою у конституційно-правовому регулюванні державної політики України у сфері біженців стало затвердження Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757-XIV Зasad державної політики України в галузі прав людини. У цьому документі до основних напрямів державної політики в галузі прав людини було віднесено гуманізацію та ефективне запровадження законодавства про біженців та вимушених переселенців.

24 травня 2000 року Президент України Указом № 717 схвалив Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року. Варто зауважити, що, на відміну від Основних напрямів соціальної політики на 1997-2000 роки, у цьому документі питанню державної політики у сфері біженців було приділено менше уваги. Зокрема, одним із пріоритетних напрямів регулювання міграційних процесів України було визначено лише надання права на притулок в Україні та забезпечення захисту біженців відповідно до національного законодавства.

Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року, як і попередній аналогічний Закон, не згадував про державну політику у сфері біженців, що, як гадаємо, було його недоліком. Водночас до засадничих положень можна віднести норму частини першої статті 23 цього Закону, згідно з якою Україна співпрацює з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання.

Парламент приділяв увагу формування державної політики у сфері біженців і в документах, прийнятих за наслідками парламентських слухань. Так, у Рекомендаціях парламентських слухань «П'ята річниця прийняття Конституції України. Права і свободи громадян України – сподівання і реальність», схвалених Постановою Верховної Ради України від 13 вересня 2001 року № 2692-III, Кабінету Міністрів України рекомендується забезпечити дотримання прав біженців згідно з міжнародними стандартами.

У Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні», схвалених Постановою Верховної Ради України від 5 квітня 2011 року № 3189-VI, Кабінету Міністрів України рекомендувалося розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері захисту прав дітей-біженців, зокрема в частині надання їм статусу дитини, позбавленої батьківського піклування, призначення законних представників та порядку визначення віку неповнолітніх шукачів притулку без супроводу.

1 липня 2010 року, як зазначалося, був прийнятий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», суттєвим недоліком якого, на нашу думку було те, що в ньому чітко не закріплено основні засади державної політики України як у сфері біженців зокрема, так і у сфері міграції в цілому. Вважаємо, що в оновленій редакції цього засадничого Закону питання міграційної політики, включаючи політику у сфері біженців, мають бути врегульовані.

Важливим внеском у конституційно-правове регулювання державної політики у сфері біженців стало схвалення Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622 Концепції державної міграційної політики, яка визначила напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції.

Значну увагу у цьому документі приділено біженцям. Так, основними механізмами реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб безгромадянства, зокрема, визнано: забезпечення реалізації загальновизнаних міжнародних принципів і норм міжнародного права щодо захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, враховуючи принцип невислання.

До завдань державних органів щодо реалізації Концепції віднесено у тому числі й здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією в українське суспільство іноземців та осіб без громадянства, яким надано статус біженців в Україні.

Реалізація положень Концепції, серед інших заходів, передбачає: удосконалення законодавства про біженців; урегулювання питань щодо забезпечення надання біженцям правової допомоги; сприяння інтеграції в українське суспільство осіб, яким надано статус біженців в Україні; сприяння особам, яким надано статус біженців в Україні, у добровільному поверненні до держав їх громадянської належності або попереднього постійного проживання, якщо в таких державах вже не існує обставин, що призвели до вимушеної міграції.

Наведені положення Концепції позитивно вплинули на зміст Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року (з наступними змінами). У ньому певну увагу приділено й державній політиці у сфері біженців. За статтею 30 згаданого Закону Україна співпрацює з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і

вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання, а також у разі потреби їх переселення до інших країн у разі наявності відповідних міжнародних договорів.

Важливою новацією зазначеного Закону у контексті досліджуваного питання є те, що згідно з частиною першою його статті 31 іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями іншими державами - учасницями Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року і які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Варто також відзначити, що в цьому Законі вперше на законодавчому рівні вживається словосполучення «державна політика у сфері біженців». Проте наведене поняття вживається лише у назві відповідного органу виконавчої влади, а самі засади цієї політики Закон чітко не закріплює.

За названим Законом згаданий державний орган чомусь має дві назви. У переважній більшості статей йдеться про «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», а в частині восьмій статті 29 він має назву «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

На нашу думку, обидві назви є невдалими. Адже основними завданнями зазначеного органу згідно з Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360, є як реалізація державної політики у сфері біженців, так і внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у цій сфері. Отже, даний державний орган, по-суті, є центральним органом виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, що доцільно було б зазначити в його назві в Законі.

Ряд документів, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері біженців: прийняв Кабінет Міністрів України.

Так, Розпорядженням Кабінету України від 12 жовтня 2011 року № 1058-р затверджено План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. У ньому, зокрема, відповідним органам виконавчої влади доручено: опрацювати питання посилення ролі місцевих державних адміністрацій у сфері інтеграції біженців, зокрема шляхом розроблення відповідних регіональних програм; поліпшити умови утримання біженців, здійснювати заходи щодо будівництва пунктів їх тимчасового розміщення з урахуванням вивчених потреб; розробити проект Державної програми сприяння інтеграції в українське суспільство мігрантів, осіб, яким надано статус біженців в Україні, та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні; опрацювати в установленому порядку питання щодо сприяння особам, яким надано статус біженців в Україні, у добровільному поверненні до держав їх громадянської належності або попереднього постійного проживання, якщо в таких державах вже не існує обставин, що призвели до вимушеної міграції, та подати Кабінетові Міністрів України узгоджені пропозиції тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 року № 605-р. було затверджено План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року. Цей План

визначає напрями діяльності органів виконавчої влади у сфері біженців. Зокрема, передбачається розробити законопроекти про внесення змін до законодавчих актів з питань освіти, праці, медичного, соціального, пенсійного забезпечення, надання безоплатної правової допомоги з метою гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері притулку, захисту біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; формування толерантного ставлення до біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; розроблення затвердження регіональних планів заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство; сприяння збереженню національно-культурної самобутності біженців; здійснення заходів щодо підвищення рівня правової культури біженців тощо.

Здійснення запланованих урядом заходів дозволить, на нашу думку, успішно реалізувати схвалені концептуальні положення державної політики у сфері біженців.

Окремо варто звернути увагу на регулювання державної політики у сфері біженців у контексті європейської інтеграції України.

Так, Президент України Указом від 14 вересня 2000 року схвалив Програму інтеграції України до Європейського Союзу, в якій, зокрема, йшлося про приведення законодавства про міграцію та притулок у відповідність з міжнародними стандартами, приєднання України до Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року, затвердження Верховною Радою України Державної міграційної програми, вдосконалення системи соціальної допомоги біженцям, розвиток системи інтеграції біженців в українське суспільство тощо.

Указом від 22 квітня 2011 року № 494 глава держави затвердив Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. У розділі «Політика притулку» Національного плану ставилися завдання щодо розроблення проектів нормативно-правових актів у сфері надання притулку відповідно до стандартів та стандартів ЄС та забезпечення виконання вимог законодавства щодо надання притулку, зокрема в частині вдосконалення процедур надання притулку, захисту прав осіб, які звертаються про надання притулку, та біженців, надання таким особам соціальної допомоги, створення інфраструктури для тимчасового розміщення біженців, забезпечення осіб, які звертаються про надання притулку, та біженців документами, що посвідчують особу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 805-р затверджено Національний план заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Згідно з розділом «Політика притулку» ціллю цієї політики є ефективна імплементація законодавства з питань притулку, зокрема забезпечення належної інфраструктури (у тому числі центрів розміщення) та підвищення спроможності відповідальних органів у сфері здійснення процедур надання притулку, розміщення шукачів притулку та захисту їх прав (у тому числі документування шукачів притулку та біженців з метою забезпечення ефективного доступу до користування своїми правами), а також інтеграція біженців.

У Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Безвізовий режим між Україною та ЄС: перспективи та нові можливості для громадян України», схвалених Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 2014 року № 1675-VII, Верховній Раді України рекомендувалося внести зміни та доповнення до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту та тимчасового захисту» з метою розширення визначення «додатковий захист» та приведення Закону у відповідність із європейськими стандартами стосовно процедурних гарантій у випадку позбавлення особи статусу біженця, а Кабінету Міністрів України - забезпечити внесення змін до актів Міністерства охорони здоров'я України щодо надання особам, які подали заяву про отримання притулку, безоплатних медичних послуг.

*Висновки.* Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в нашій державі приділяється увага конституційно-правовому регулюванню державної політики у сфері біженців у відповідності до загальновизнаних норм та принципів міжнародного права та в контексті європейської інтеграції. Водночас врахування викладених пропозицій щодо його вдосконалення, на наш погляд, сприятиме приведенню національного законодавства з питань біженців та практики його застосування у відповідність до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

#### **Список використаної літератури**

1. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : моногр. / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко та ін.; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Ін-т держ. і пр. ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 186 с.
3. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
4. Права людини в Україні: Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. – К., 1996. – Вип. 17. - 187 с.
5. Малиновська О. А. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми / О. А. Малиновська. – К. : Генеза, 2003. – 288 с.
6. Відповідність розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина міжнародним зобов'язанням України у сфері прав людини» / авт. статей: В. П. Суботенко; упоряд.: В. Д. Андрієнко. – К.: Фенікс, 2010. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2014 р.

**V. P. Bosyi**

#### **CONSTITUTIONAL- LEGAL REGULATION OF PUBLIC POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF REFUGEES**

*The article analyzes the theoretical and legislative aspects of the constitutional-legal regulation of public policy of Ukraine in the field of refugees and the motivation for proposals for its improvement.*

*The paper studies the definition of the term «public policy», gives the author's definition of the term «public policy of Ukraine in the field of refugees», and turns the attention to the importance of this policy to determine ways to improve the national legislation on refugees.*

*The article states the conclusion that Ukraine, being the member of the UN and the Council of Europe, shall implement the public policy in the field of refugees in accordance with international standards. The paper studies the international instruments containing the pointed standards and discloses their contents.*

*The article determines the subjects of public policy of Ukraine in the field of refugees.*

*It was noted that the public policy of Ukraine in the field of refugees is a part of the state migration policy, the formation of which began with the Declaration of State Sovereignty of Ukraine dated July 16, 1991.*

*The paper gives attention to the fact that before the adoption of the Constitution of Ukraine 1996 in our country the conceptual documents defining the public policy in the field of refugees were not accepted. Certain aspects were contained in the laws and other acts adopted on refugees.*

*The article investigates the development of national legislation defining the public policy in the field of refugees. It was particularly noted the importance of the Concept of the state migration policy approved by the President of Ukraine on May 30, 2011. It defines areas, strategic tasks of public policy in the field of refugees, principles and priorities of the activities of public authorities in this field.*

*The paper considers separately the question of the regulation of public policy in the*

*field of refugees in the context of European integration of Ukraine.*

*It is concluded that in our country the attention to the constitutional-legal regulation of the public policy in the field of refugees in accordance with international standards is paid. There are substantiated the proposals for its further improvement.*

**Key words:** *a refugee, constitutional-legal regulation, state policy, legislation.*

УДК 342.722

**О. П. Васильченко**

## **ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ**

*В статті охарактеризовано поняття «відповідальність» та «юридична відповідальність»; встановлено ознаки юридичної відповідальності; визначено загальні та спеціальні ознаки конституційно-правової відповідальності; сформульовано поняття «конституційно-правова відповідальність за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні».*

**Ключові слова:** *принцип рівності, конституційно-правова відповідальність, права і свободи.*

*Постановка проблеми.* Ефективності реалізації принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні значною мірою сприяє встановлення юридичної відповідальності за недотримання зазначеного принципу. Для визначення сутності правової відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні, потрібно, з одного боку, визначити її місце в системі юридичної відповідальності, з іншого, встановити її специфічні особливості, виходячи з предмету регулювання. Виходячи з того, що конституційно-правова відповідальність є невід'ємною складовою механізму реалізації принципу рівності прав і свобод людини і громадянина, напрямок дослідження має орієнтуватися саме на особливостях зазначеної сфери відносин.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми відповідальності за порушення прав і свобод людини і громадянина в Україні були предметом дослідження таких вчених, як: О. В. Білоскурської, Н. В. Гончарової, Т. М. Заворотченко, О. В. Кузнецової, Л. І. Летнянчина, Л. М. Липачової, В. П. Колісника, Є. Г. Петренко, О. В. Пушкіної, Є. Г. Хазова та багатьох інших. Однак, саме конституційно-правова відповідальність за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина залишається малодослідженою, що обумовлює актуальність даної статті.

*Метою* цієї статті є визначення поняття та ознак конституційно-правової відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі наукові завдання: охарактеризувати поняття «відповідальність» та «юридична відповідальність»; встановити ознаки юридичної відповідальності; визначити загальні та спеціальні ознаки конституційно-правової відповідальності; сформулювати поняття «конституційно-правова відповідальність за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні».

*Виклад основного матеріалу.* Конституційно-правова відповідальність є основним видом юридичної відповідальності у конституційному праві України. Окрім того, зазначена категорія є окремим інститутом конституційного права. Існує і більш

широкий підхід до зазначеного поняття. Так, наприклад, В. Ф. Погорілко, відносить конституційно-правову відповідальність до складових елементів всіх основних інститутів конституційного права (інститут основ конституційного ладу, інститут конституційно-правового статусу людини і громадянина, інститут форм безпосереднього народовладдя, інститут парламентаризму, інститут президентства, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут контрольно-наглядової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування) [1, с.139].

Особливістю конституційно-правової відповідальності є відсутність нормативно визначеної системи складів відповідних правопорушень. Порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності також не є чітко регламентованим, що має наслідком численні зловживання через відсутність імперативного підходу до регулювання зазначених відносин, а також значну розпорошеність відповідних норм.

З огляду на зазначене має бути охарактеризована сутність конституційно-правової відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні, враховуючи специфіку її ознак та властивостей.

Поняття «відповідальність», складовою якого є відповідальність юридична, багатогранно та багатозначне. Головне значення відповідальності полягає в тому, що вона відіграє важливу роль у взаєминах учасників суспільних відносин і є засобом регулювання поведінки людей. При цьому відповідальність не існує поза суспільством, у зв'язку з чим відповідальність носить соціальний характер. У вітчизняній та іноземній літературі відсутня єдність думок як щодо поняття відповідальності, так і щодо видів соціальної відповідальності.

На думку деяких науковців, застосування самого терміну «відповідальність» у різнобічних розуміннях навіть до деякої міри приводить учених до песимістичних висновків відносно можливості вироблення єдиного поняття відповідальності [2, с. 225].

Трактування юридичної відповідальності, її концепція, конструкція визначають місце та значення будь-якого виду відповідальності в системі права. Увага науковців до проблем юридичної відповідальності, зокрема, у загальнотеоретичному плані активно проявляється з кінця 50-х - початку 60-х років XIX ст. При цьому основоположними залишаються здобутки вчених, які працювали у цьому напрямку у радянській науці. Одним із перших, хто обґрунтував необхідність дослідження юридичної відповідальності на цьому етапі, був М. Д. Шаргородський [3, с. 297].

У сучасній науковій літературі юридичну відповідальність визначають як міру державного примусу на виконання вимог права, що містять осуд діянь правопорушника перед державою та суспільством. Специфіка юридичної відповідальності полягає в тому, що вона розглядалася тільки як наслідок правопорушення, тобто в ретроспективному аспекті.

До середини минулого століття вказана теза залишалася в правовій літературі переважною. Лише В. Г. Смирнов поставив її істинність під сумнів. Науковець вважав, що «проблема відповідальності не зводиться до проблеми відповідальності за завдану шкоду, за порушення будь-яких охоронюваних законом інтересів: правова відповідальність тільки найбільш рельєфно проявляється у порушенні, але вона реально існує і за умови здійсненні дозволених, а тим більше прямо витікаючих із чинного законодавства діянь» [4, с. 82]. Таким чином, В. Г. Смирнов вперше сформулював визначення позитивної юридичної відповідальності, а саме аналіз юридичної відповідальності як явища загально-соціального, результатом якого стала концепція позитивної юридичної відповідальності.

Зазначимо, що, як у теорії права, так і в конституційному праві немає єдності

точок зору вчених щодо змісту й сутності юридичної відповідальності. Кожний автор визначає її по-своєму, виокремлюючи при цьому ті сторони, які він вважає визначальними.

Більшість дослідників розуміють юридичну відповідальність як міру державного примусу або ототожнюють її з покаранням за правопорушення [5, с. 34]. Інші вчені розглядають юридичну відповідальність у межах існуючих правових категорій. Вони трактують її як охоронне правовідношення, як специфічний юридичний обов'язок, як реалізацію санкцій правових [6, с. 71; 7, с. 72; 8, с. 91].

Так, наприклад, А. С. Булатов дає наступне визначення юридичної відповідальності - особливе, передбачене і врегульоване нормами права відношення, яке виникає між правопорушником і державою (компетентними органами), при якому держава через свої органи має право покарати правопорушника, а він зобов'язаний зазнати цього покарання [9, с. 12].

Водночас, І. В. Гуцин до ознак юридичної відповідальності пропонує відносити:

1) спирається на державний примус у формі каральних і правовідновлюючих (компенсаційних) способів;

2) виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат (позбавлення конкретних благ) особистого (позбавлення волі, посади та ін.), організаційного й майнового характеру (конфіскація майна, штраф) за свою вину, тобто нести кару, яка є новим, додатковим, юридичним обов'язком, що не існував до правопорушення;

3) настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення у разі встановлення складу правопорушення;

4) застосовується компетентним органом у суворій відповідності із законом [10, с. 144].

Проте, юридична відповідальність пов'язана з покаранням, санкцією, державним примусом, обов'язком правопорушника зазнати позбавлення, але не зводиться тільки до однієї з цих ознак. Поняття відповідальності значно ширше. На думку деяких науковців, юридична відповідальність – самостійне поняття, яке не можна визначати через інші самостійні правові категорії: «обов'язок», «правовідносини», «санкція» тощо. Загальна дефініція відповідальності повинна зв'язувати її об'єктивну та суб'єктивну сторони [11, с. 28].

Цікавим є підхід О. В. Совгіри, яка пропонує ототожнювати поняття «конституційна відповідальність», «конституційно-правова відповідальність» та «державно-правова відповідальність». Водночас, автор дає наступне визначення конституційно-правової відповідальності - це передбачений нормами конституційного права вид соціальної та юридичної відповідальності, що існує у сфері конституційно-правових відносин, характеризується наявністю специфічних суб'єктів, механізму реалізації та санкцій і полягає у примусовому перетерплюванні заходів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), є найважливішою гарантією реалізації та захисту конституції [12, с. 38].

Узагальнюючи наведене вище, можна підкреслити два ключових моменти: О. В. Совгіря виділяє ретроспективний аспект та позитивний аспект конституційно-правової відповідальності, а також визначає зазначену категорію саме як складову системи гарантій реалізації та захисту Конституції. При цьому автор підкреслює відмінність таких понять, як «конституційна відповідальність» та «відповідальність за порушення норм конституційного права», підкреслюючи їх збіг лише в аспекті конституційної відповідальності за порушення конституційних норм узагалі [12, с. 43].

На думку Л. Р. Наливайко, конституційно-правова відповідальність - це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових



відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у примусовому перетерпіванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації і захисту Конституції [1, с. 129].

Схожим є підхід А. О. Черявцової, яка вважає, що конституційно-правова відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, входить до системи соціальної відповідальності. Водночас, автор підкреслює, що особливість конституційно-правової відповідальності полягає в тому, що вона може спиратися на морально-політичні критерії, які, формалізуючись на рівні конституційного законодавства стають правовими. Поведінку, що є негідною з точки зору політики або моралі, конституційно-правові норми визнають протиправною, неконституційною, тобто такою, що тягне юридичну (конституційно-правову) відповідальність [13, с. 8].

На противагу зазначеній позиції І. Мінаєва вважає, що конституційно-правову відповідальність слід відрізнити від публічно-правової, яка, в свою чергу, є відповідальністю органів публічної влади (посадових осіб), тобто органів державної влади і місцевого самоврядування. Суб'єктами ж першої виступають не тільки державно-владні учасники конституційно-правових відносин, а й фізичні особи [14, с. 129]. На нашу думку, підхід автора є досить влучним, адже якщо публічно-правова відповідальність поєднує моральні, політичні й правові заходи відповідальності, яким підлягають органи публічної влади (посадові особи) перед основним джерелом публічної влади – народом, то конституційно-правова відповідальність є юридичною відповідальністю, яка ґрунтується на конституційно-правових нормах.

Найбільш нам імponує підхід Н. М. Батанової, яка визначає конституційно-правову відповідальність як конституційно-правове відношення, засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, яке виникає з моменту вчинення конституційного делікту, одна сторона якого - правопорушник (деліквент) зобов'язаний понести несприятливі наслідки, передбачені санкцією порушеної норми, а інша сторона - інстанція конституційно-правової відповідальності має повноваження притягнути його до відповідальності [15, с. 62].

Таким чином, конституційно-правова відповідальність має особливе місце в системі юридичної відповідальності і характеризується можливістю застосування особливих заходів державного примусу за порушення встановлених конституційних принципів.

Враховуючі наведені вище підходи до визначення поняття конституційно-правової відповідальності, потрібно звернути увагу і на її ознаки. Конституційно-правовій відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні властиві як загальні, так і особливі ознаки відповідальності, що визначають специфічні особливості.

До загальних ознак можна віднести:

- 1) вона є видом соціальної відповідальності;
- 2) має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення;
- 3) настає за вчинення конституційного делікту;
- 4) є окремим інститутом в галузі права.

Серед особливих ознак конституційно-правової відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні можна виділити наступні:

- 1) є одним із механізмів забезпечення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина;

2) відзначається системоутворюючим, концептуальний характером, утворюючи загальні засади для інших видів юридичної відповідальності (зокрема адміністративної, кримінальної та інших видів відповідальності за порушення встановленого Конституцією України принципу рівності прав і свобод людини і громадянина);

3) її джерелами виступають поряд із нормами Конституції України, положення іншого конституційного законодавства, що закріплює основи дотримання принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні;

4) характеризується специфічністю підстав, з огляду на ретроспективний та проспективний аспект: в першому випадку підставою є вчинення правопорушення, в другому юридичний факт набуття конституційно-правової деліктоздатності;

5) має особливий предмет конституційно-правового регулювання – суспільні відносини щодо додержання принципу рівності прав і свобод людини і громадянина;

6) виділяє особливе коло суб'єктів такої відповідальності (не співпадає з усіма суб'єктами конституційного права);

7) особливі форми заходів відповідальності - конституційно-правові санкцій, що застосовуються саме за перелік порушень принципу рівності прав і свобод людини і громадянина;

8) специфічні процесуально-правові форми реалізації.

*Висновки.* Отже, конституційно-правову відповідальність за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні можна визначити як самостійний вид юридичної відповідальності, що передбачає в позитивному аспекті загальну відповідальність суб'єктів за покладені на них обов'язки щодо реалізації встановленого Конституцією України принципу рівності прав і свобод людини і громадянина або в негативному аспекті - застосування заходів конституційної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення такого принципу, скоєння конституційного делікту (правопорушення).

Недоліком конституційно-правової відповідальності за порушення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні є те, що на даний момент досі відсутня чітка регламентація складів відповідних конституційних деліктів та, як наслідок, конституційно-правових санкцій, а також механізму реалізації конституційно-правової відповідальності в системі.

#### **Список використаної літератури**

1. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К. : Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1964. – Вып. 11. – 256 с.
3. Курс советского уголовного права / отв. ред. Н. А. Белякова, М. Д. Шаргородский. – Л., 1970. – Т. 1: Часть общая. – 648 с.
4. Смирнов В. Г. Уголовная ответственность и уголовное наказание / В. Г. Смирнов // Правоведение. – 1963. – № 4. – С. 79 – 87.
5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – 6-е изд. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
6. Базилев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базилев. – Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – 142 с.
7. Сенякин И. Н. Юридическая ответственность / И. Н. Сенякин // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 602 с.
8. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1955. – С.

9. Булатов А. С. Юридическая ответственность (общетеоретические проблемы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Александр Степанович Булатов. – Л., 1985. – 18 с.
10. Гущин И. В. Трудовое право Республики Беларусь : учебн.-метод. комплекс / И. В. Гущин, Л. Я. Абрамчик, А. Г. Авдей; под ред. И. В. Гущина. – Гродно : ГрГУ, 2004. – 333 с.
11. Кузакбирдиев Е. А. Юридическая ответственность / Е. А. Кузакбирдиев. – Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВС России, 2002. – С. 25 – 28.
12. Совгиря О. В. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. - 2-ге вид., перероб. і допов. - К. : Юрінком Інтер, 2012. - 544 с.
13. Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук; спец. 12.00.01 / Аліна Олегівна Червяцова; Нац. ун-т внутр. справ. —. – Харків, 2004. – 18 с.
14. Мінаєва І. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади / І. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 2. - С. 50-57.
15. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність як вид конституційно-правових відносин / Н. М. Батанова // Часопис Київського університету права — 2009. – Вип. 2. - С. 60-66.

Стаття надійшла до редакції 8.12.2014 р.

**О. Р. Vasylenko**

#### **CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF LIABILITY FOR BREACH OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN UKRAINE**

*Efficiency of realization of the principle of equal rights and freedoms of man and citizen in Ukraine to a great extent contributes to establishing legal responsibility for the failure of this principle.*

*The purpose of this article is to define the concepts and features of the constitutional and legal responsibility for the violation of the principle of equality of rights and freedoms of man and citizen in Ukraine.*

*To determine the nature of the legal liability for the violation of the principle of equal rights and citizen freedoms in Ukraine, it is necessary, on the one hand, to define its place in the system of legal, on the other, to establish its specific features, based on the subject of regulation. Based on the fact that the constitutional and legal responsibility is an integral part of the mechanism of implementing the principle of equal rights and freedoms of the citizen, the direction of research has to focus precisely on the features of this sphere of relations.*

*Constitutional and legal responsibility is the primary legal responsibility in the constitutional law of Ukraine. In addition, this category is a separate institution of constitutional law.*

*A feature of the constitutional and legal responsibility is the lack of a specific regulatory system of warehouses relevant offenses. The procedure for bringing to constitutional and legal responsibility is also not clearly defined, which leads to many abuses of the lack of mandatory approach to the regulation of these relationships, as well as a significant dispersion of the relevant rules.*

*Thus, the constitutional and legal responsibility has a special place in the system of legal liability and is characterized by the possibility of special measures of state coercion for violation of the constitutional principles.*

*Constitutional and legal liability for the violation of the principle of equality of rights and citizen freedoms in Ukraine can be defined as an independent type of legal responsibility, which provides for the positive aspect of the overall responsibility for the subjects of their*

*responsibilities for the implementation of the Constitution of Ukraine established the principle of equality of rights freedoms and citizen or in a negative aspect - the use of measures of constitutional, administrative or criminal liability for violations of this principle, the constitutional commission torts (offense).*

*The disadvantage of the constitutional and legal responsibility for the violation of the principle of equal rights and citizen freedoms in Ukraine is that at the moment there is still no clear regulation of composition of the relevant constitutional torts and, as a consequence, the constitutional and legal sanctions, as well as a mechanism for implementing the constitutional liability in the system.*

**Keywords:** *the principle of equality, the constitutional and legal responsibilities, rights and freedoms.*

УДК 34.01:342(477)

**Н. В. Верлос**

### **РЕЦЕПЦІЯ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА КРИЗЬ ПРИЗМУ АНАЛІЗУ І СИНТЕЗУ НАУКОВОЇ ДУМКИ**

*У статті досліджуються проблеми визначення сутності рецепції в конституційному праві як правового феномену, на підставі загальнотеоретичного аналізу та синтезу еволюції вітчизняної та зарубіжної наукової думки*

**Ключові слова:** *конституційно-правова рецепція, глобалізація, правова акультурація, правова трансплантація, правова мутація, правова декультурація, правова анігіляція*

*Постановка проблеми.* Сучасний етап розвитку державотворення в Україні характеризується досить активною трансформацією національної системи права, модернізацією як правотворчого, так і правозастосовчого процесів, що зумовлено певним чином рецепіюванням у вітчизняну правову систему правових ідей, моделей, доктрин зарубіжних правових систем. Якісно оновлене сприйняття світовою спільнотою України як суверенної, незалежної, правової держави, передбачає необхідність науково-теоретичного переосмислення та конституційного розвитку усього спектру суспільно-політичних відносин.

Україна підписавши 27 червня 2014 року та ухваливши 16 вересня Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1] остаточно стала на шлях євроінтеграції і, як зазначається в заяві парламенту «Верховна Рада України розглядає ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом не лише як стимулюючий фактор для здійснення подальших реформ в Україні, а й як черговий крок на шляху до досягнення кінцевої мети європейської інтеграції – набуття повноправного членства в Європейському Союзі» [2]. Ратифікація цієї міжнародно-правової угоди накладає на нашу державу певні обов'язки щодо її реального виконання шляхом гармонізації внутрішньонаціонального законодавства до законодавства Європейського Союзу (*acquis communautaire*).

Загальновідомим є той факт, що право є основним регулятором суспільних відносин, а конституція як основний закон держави є фундаментом і основним важелем впливу на певний порядок в цій сфері. Саме тому, однією з найбільш

адекватних та ефективних умов євроінтеграції є застосування рецепції як універсального механізму модернізації Конституції України і взагалі всієї вітчизняної системи права. Як зазначає С. В. Ткаченко, рецепція є самим затребуваним інструментом модернізації права. Вчений пояснює це, насамперед тим, що правові системи всіх країн світу ніколи не існували і не існують ізольовано [3, с. 5]. Інший вчений наголошує, що саме правова рецепція є об'єктивним фактором правового прогресу [4, с. 366]. Подібної точки зору дотримується й інша вчена К. М. Денисова, яка зазначає, що в сучасному світі не існує жодної правової системи, що виключно розвивалася б за рахунок своїх внутрішніх ресурсів, не взаємодіючи з правовими системами інших держав [5, с. 329]. А в Україні взагалі існує нагальна потреба в конституційному реформуванні та стабілізації суспільно-політичної ситуації в державі. Рецепіювання окремих норм права ЄС з метою своєрідного доповнення та якісного оновлення механізму конституційно-правового регулювання, заповнення прогалів у ньому є необхідним в процесі конституційної модернізації сучасної України.

Отже, тому проблема рецепції у конституційному праві України в сучасних умовах державотворення є досить актуальною і має діапазон як загальнотеоретичного, так і праксеологічного пошуку.

*Метою* даної статті є дослідження сутності рецепції в конституційному праві як правового феномену, на підставі загальнотеоретичного аналізу та синтезу еволюції вітчизняної та зарубіжної наукової думки.

Варто зазначити, що проблема рецепції з одного боку дуже тісно пов'язана із глобалізацією й тенденціями до виникнення загальносвітового права в якості існуючого правового феномену [6, с.46]. Вже кілька десятиліть вчені та юристи-практики дискутують з приводу цієї проблеми в контексті ідей *Mord Law* [7] та *Transnational Law* [8], адже як зазначає О. Д. Третьякова правова глобалізація конструктивно передбачає процес формування правових приписів, що мають регулятивну силу для усього населення планети Земля [9, с.778]. А інший вчений В.І.Лафітський зазначає, що «...не інкорпорація норм міжнародного права є головним інструментом впливу глобалізації на конституційний лад, а скоріше за все, «запозичення чи рецепція конституційних моделей інших держав» [10, с.311]. Можна в цілому погодитись з висловленою думкою за винятком того, що як видно з цитати шановний вчений ототожнює такі поняття як «рецепція» та «запозичення», що, на нашу думку, не повністю відображає змістове навантаження досліджуваного правового явища.

З іншого боку, видатний мислитель Ш. Монтеск'є досить обережно ставився до рецепції, а саме він зазначав, що «...кожен народ має власний державний устрій... Кожен державний устрій є тільки продукт, маніфестація власного духу даного народу і ступеня розвитку його свідомості» [11, с. 159]. Без зайвого оптимізму до рецепції ставиться й інший вчений В. М. Синюков, зазначаючи, що залучення зарубіжних державно-правових інститутів не додає реципієнту цивілізованості і тим паче не вирішує проблем його правової культури. Проте, вчений не заперечував, що правова рецепція є об'єктивним фактором правового прогресу [12, с. 162, 366].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Теоретичну основу дослідження проблем рецепції в конституційному праві України складають праці вітчизняних та зарубіжних вчених як в сфері конституційного, такі в сфері теорії держави і права, міжнародного права, цивільного права та інших галузевих наук, зокрема: Г. М. Азнагулова, М. О. Баймуратов, Е. Т. Байльдінов, Ю. О. Волошин, В. В. Гомонай, Ф. Джессуп, А. І. Дудко, Г. Г. Єрдомаєв, Г. Кларк, Є. Ю. Куришев, В. В. Мантуров, З. П. Мельник, Н. Неновскі, Л. Сон, В. К. Самигуллин, Л. В. Сокольская, А. П. Спиридонов, В. А. Томсинов, О. Д. Третьякова, Є. Харитонов, О. Харитонова та інші.

Виклад основного матеріалу. Системне дослідження і створення цілісного уявлення про рецепцію у конституційному праві необхідно проаналізувати насамперед семантику та етимологію самого терміну «рецепція», адже він застосовується не тільки в правовій науці, а й у філології, біології, культурології, літературі тощо. Але ми будемо розглядати його виключно у юридичному аспекті, хоча й тут науковці по різному трактують цей термін. Власне слово рецепція походить від лат. «resertio» і означає прийняття, прийом і має два значення: 1) запозичення і пристосування даним суспільством соціологічних культурних форм, що виникли в іншій країні чи в іншу епоху; 2) фізіологічно здійснюване рецепторами сприйняття і перетворення енергії подразників у нервово збудження [13, с. 444; 14, с.949].

В юриспруденції спостерігається контрадикторність підходів до розуміння терміну «рецепція права». До того ж поряд із терміном «рецепція» досить часто зустрічається такі транстерміни як «правова акультурація» [15, с.10], «правова трансплантація» [16; 17, с. 66], «конституційна медицина» [18] та «правова мутація» [19]. Деякі вчені, зокрема сучасна німецька дослідниця Е. Орукку, пропонує застосовувати такі терміни як «транспозиція», «імпозиція», «імплантація», «щеплення», «повторне наповнення», «взаємне запилення» «емуляція», «інфузія», «інфільтрація» тощо [20, с.104] проте використовувати ці терміни як синоніми не є доцільним з огляду на специфічність та термінологічну невизначеність більшості з них. Тому враховуючи змістову специфіку та усталеність розуміння терміну «рецепція» пропонуємо в процесі дослідження використовувати саме його.

Так, одні вчені рецепцію розуміють як «запозичення чужоземного права» [21, с. 575], інші як «процес сприйняття і пристосування до умов певної країни права, виробленого в іншій державі чи в попередню історичну епоху» [22, с. 10]. Є думки щодо розуміння рецепції «як запозичення системи загальних поглядів окремих спільнот людей чи суспільства в цілому стосовно засад (принципів) соціального, політичного, правового порядку» [23, с. 40] чи як «процесу запозичення правовою системою (отримувачем) елементів іншої правової системи (донора)» [24, с. 13], навіть, «як асиміляції певним суспільством чужих культурних моделей» [25, с. 4].

Вітчизняна вчена З. П. Мельник пропонує рецепцію визначати як «однобічний, добровільний процес запозичення, сприйняття і подальшого пристосування до умов певної країни більш розвинутого права, створеного в інший момент часу або в іншій державі, з метою вдосконалення та поліпшення дії власної правової системи» [26, с. 5]. Майже подібною є позиція Л. В. Сокольської, яка виділяє рецепцію як різновид правової акультурації і пропонує визначати її як односторонній процес передачі елементів правової системи соціуму-донору з обов'язковим засвоєнням соціумом-реципієнтом. До того ж ініціатором рецепції виступає сторона, що бажає впровадити в себе частково чи повністю правову систему донора. Донор же, зазвичай, байдужий до подібного процесу запозичення [27, с. 1289]. Майже подібною точки зору дотримується і О. Єгоров ототожнює терміни «запозичення» і «рецепція» і вважає, що це завжди усвідомлена діяльність спеціальних суб'єктів щодо використання певних правових елементів іноземних систем у національному правовому середовищі [28, с. 206].

Інша вчена Л. В. Авраменко дійшла подібного висновку і вважає, що рецепцію слід розглядати як «...сприйняття – перенесення, збереження й використання» [29, с. 5]. До того ж вчена робить висновок, що «... «рецепція» й «наступність» – близькі за змістом категорії, які можна використати як взаємозамінні». З такою позицією вченої не можна повністю погодитись з огляду на те, що термін «рецепція» слід вважати ширшим за змістом, який охоплює певним чином і поняття «наступність» в тому числі.

Хоча варто зазначити, що існують і противники подібного розширення досліджуваного поняття. Так, відомі вітчизняні дослідники Є. Харитонов та

О. Харитоновна розширення поняття «рецепції» пов'язують з порушенням правила «леза Оккама» і вважають, що «...враховуючи походження терміну «рецепція», виправдано вживати його саме стосовно випадків «відродження» елементів минулих правових систем у процесі історичного розвитку людства. У такому випадку має йтися не про взаємодію правових систем, а про наступність права – вплив однієї системи на іншу, що втім, не применшує значення цього явища для розвитку сучасних правових систем» [30, с. 280].

Кардинально протилежної думки, дотримується С. В. Ткаченко, який зазначає, що сучасна наука в цілому розглядає рецепцію тільки як процес запозичення і впровадження правових цінностей іноземного походження. Проте, дане визначення жодним чином не стосується внутрішнього змісту рецепції, її процесу, що доволі складний. Ці складності обумовлені іноземним елементом запозичення. Наявність цього компоненту завжди призводить до відповідної ідеологізації дослідження присвяченого рецепції. Відповідно, існує тенденція звужувати зміст терміну «рецепція, підміняти його іншими термінами, ігнорувати, декларувати його відсутність, що, вочевидь, для дослідника надає можливість уникнення від розгляду сутності рецепції [31, с. 7].

До того ж слід визнати, що швидкоплинний розвиток суспільних відносин інколи вимагає від юридичної науки розширення змістового навантаження вже існуючих правових категорій, а тому в даному випадку, вважаємо, що необхідність розширення сутнісного змісту категорії «рецепція» є цілком виправданою, принаймні, на нашу думку, це більш доцільно ніж застосовувати терміни «правова трансплантація» чи «конституційна медицина» запозичуючи їх з далеких від юриспруденції наук.

Викладені вище позиції вчених не є однозначними, проте більшість з них все ж таки схиляється до думки, що під рецепцією слід розуміти певне «запозичення», що має добровільний характер.

В юридичній науці існує і протилежна думка В. К. Самігулліна, який вважає рецепцію світовим явищем, що може бути як добровільним, так і примусовим. До того ж, вважає вчений, іноді рецепція може мати імітаційний, декоративний характер [32, с. 71].

Інший вчений Є. Ю. Куришев пропонує рецепцію права визначати як явище, до якого входять процеси сприйняття, повторюваності і запозичення права, виробленого в іншій державі (правовій системі), в силу історичної наступності та зв'язку правової культури країн, соціально-економічні умови яких подібні [33, с.12].

Досить цікавим з науково-теоретичної та практичної точок зору є думка висловлена В.В.Мантуровим, до якої можна в цілому приєднатись, а саме вчений пропонує вважати такі явища як «запозичення», «адаптація», «сприйняття», що розглядаються у вузькому сенсі є частинами масштабного процесу «рецепції» права. У широкому ж сенсі, автор пропонує рецепцію розуміти як складний процес, що включає не тільки перенесення норм (тобто їх запозичення), але й процес впровадження цих норм правовою системою реципієнта [34, с.108-109]. Подібної точки зору дотримується й В. В. Гомонай «...рецепція полягає насамперед у тому, що це складний процес, який не зводиться до механічного перенесення певних нормативних положень, а включає й подальше засвоєння і використання ідей, принципів, інститутів тощо правової системи інших часів та інших народів» [35, с. 11].

Дійсно розглядаючи рецепцію як феномен з одного боку, і як процес з іншого слід додатково акцентувати увагу на тому, що «запозичення», «адаптація», «сприйняття», «наступність», а також «гармонізація», «імплементация», «трансформація» є окремими частинами єдиного цілого, адже для країни реципієнта замало просто взяти і технічно перенести норми країни донора до власної правової системи необхідно щоб вони

«працювали» тим самим дійсно регулюючи певне коло суспільних відносин.

Хоча деякі вчені дотримуються й іншої позиції з якою не можна погодитись. Наприклад, існує думка, що «...власне рецепція з точки зору права – ідеологічно нейтральний, механічний акт, в основі якого можуть лежати найрізноманітніші причини та різноманітна ідеологічна база» [36, с. 6].

Узагальнюючи викладені позиції вчених можна дійти висновку, що рецепцію можна розглядати у кількох аспектах: по-перше, як сприйняття правом тієї чи іншої держави норм (положень) раніше існуючих держав. Тобто відбувається перенесення норм з одного історичного етапу розвитку правової системи в інший. Наприклад Конституція України 1996 року містить ряд положень, які увійшли з Конституції УРСР 1978 року. У даному випадку рецепцію можна розглядати як наступність.

По-друге, під рецепцією розуміється технічне прийняття відповідними органами державної влади норм права, які текстуально повторюють норми міжнародно-правових актів сприяючи тим самим виконанню взятих на себе міжнародних зобов'язань. Наприклад, сучасний процес євроінтеграції в Україні вимагає внесення докорінних змін як в конституційне законодавство, так і у інше галузеве законодавство. Хоча, існує й позиція Ю. О. Волошина, який це явище називає «трансформацію», яка, на думку вченого, «...складається у забезпеченні державою за допомогою своїх власних повноважень виконання взятих нею у рамках міжнародних договорів міжнародних зобов'язань. У цьому зв'язку мається на увазі не будь-який формальний технічно-юридичний прийом перетворення міжнародних норм на національні, а вся сукупність загальнодержавних заходів з метою ефективного забезпечення виконання міжнародних зобов'язань державою» [37, с. 273]. Тому можна констатувати, що застосовуючи термін «трансформація» в цьому випадку його можна вважати лише однією зі складових такого складного і неоднозначного правового феномену як рецепція.

По-третє, рецепцію можна розуміти як нав'язування (змушування) прийняття норм права однією державою іншій внаслідок певного політичного тиску. Наприклад, Конституція Японії 1946 року, що замінила Конституцію Японської імперії Мей-дзі 1889 року приймалась під пильним наглядом американського керівництва, що було спричинене поразкою у Другій Світовій війні. Як зазначає С. В. Ткаченко, рецепція може мати окупаційний характер, коли на завойованій чи іншим чином залежній території набувають чинності законодавство держави-загарбника [38, с. 183]. Є. А. Тверякова для позначення подібного явища застосовує інший термін «юридична експансія», який на її думку є процесом і результатом нав'язування одним суспільством своєї правової системи іншому [39, с. 10].

По-четверте, під рецепцією можна також розуміти добровільне запозичення норм права певної держави у разі пробільності правового регулювання певного кола суспільних відносин. Наприклад, відповідно до ст.6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», але такий підхід не є власне українським, адже концепція розподілу влади була започаткована Ш. Монтеск'є ще у XVIII ст. Або, наприклад, визначення, що відповідно до ст. 101 Конституції України «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини», свідчить про запровадження, вперше на теренах нашої держави, інституту омбудсмена, який вперше було запроваджено ще у XIX ст.. у Швеції.

Дійсно «запозичення» можна використовувати для позначення одного зі складових елементів значно ширшого за змістовим навантаженням правового явища «рецепція». Адже як зазначає В. В. Мантуров «... запозичення означає добровільне перенесення норм, принципів, інститутів з однієї системи в іншу. Запозичення може



проходити на різних рівнях, і у різних обсягах, в залежності від потреб та існуючих обмежень. Метою його є якісне врегулювання правовідносин, що виникли нещодавно, чи то піддалися змінам, внаслідок чого існує регулювання не надає потрібного результату. Власне процес запозичення не має на меті аналізу подальшого розвитку подій, не передбачає розгляду ефективності здійсненого запозичення. Воно передбачає лише перенесення норм і закріплення їх у законодавстві» [40, с. 107]. Набуття ж ними чинності, на думку автора, до даного процесу не має відношення. Цілком погоджуючись з висловленою позицією, можна констатувати, що «запозичення» можна розглядати лише як частину процесу «рецепції»

Отже, сучасний стан державного будівництва в Україні спрямований на євроінтеграцію, вимагає від нашої держави (саме на цьому етапі) розуміння рецепції як процесу забезпечення Україною за допомогою внутрішньонаціонального конституційного права виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань по відношенню до Європейського Союзу шляхом прийняття відповідних норм. Проте слід зазначити, що власне підписання так званої угоди про асоціацію з ЄС не призводить до безумовної імплементації норм європейського права з метою реалізації міжнародного договору. Імплементація потребує здійснення цілого комплексу заходів спрямованих нашою державою на виконання взятих на себе зобов'язань в тому числі й гармонізації конституційного законодавства з відповідним реципіюванням окремих норм європейського права у вітчизняне конституційне законодавство.

Саме тому на науку конституційного права сьогодні покладається важлива роль у дослідженні конституційно-правової рецепції зарубіжного (в тому числі європейського) права та вивченні проблем пов'язаних із відповідним реципіюванням не тільки норм права, а й конкретних правових принципів та інститутів, що належать до європейської цивілізаційної традиції, з іншим типом нормативності, специфікою та результатами впровадження їх у національну політико-правову та конституційно-правову дійсність. Саме конституційне право як провідна галузь національної правової системи містить норми, що є базовими для усіх інших галузей права і закріплює основні принципи регулювання суспільних відносин.

Загальновідомим є той факт, що Конституція України не має аутентичного характеру та сталої конституційної традиції на відміну від Конституцій США, Швейцарії, Нідерландів тощо, а є комбінаторним реципіюванням більшості інститутів європейських країн таких як інститут парламенту, президента, омбудсмена, конституційної юстиції, місцевого самоврядування тощо. Проте сьогодні Конституція України і взагалі конституційне законодавство потребує певного реформування адже деякі норми або вже не відповідають сучасному стану суспільних відносин, або не мають механізмів реалізації, або взагалі є наявною пробільністю конституційно-правового регулювання.

Звісно в процесі конституційно-правового реципіювання норм європейського права основна увага приділяється процесам формування, організації публічної державної та самоврядної влади на демократичних засадах. Це відбувається, на сьогоднішній день шляхом розробки та впровадження в українську конституційно-правову дійсність основних принципів виборчого права, шляхом безпосередньої участі спостерігачів від міжнародних організацій, ООН, ПАРЕ, ОБСЄ тощо у проведенні референдумів, виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування. Окрема увага з боку Європейської спільноти приділяється сприянню забезпечення прав людини і громадянина в Україні.

Так, для проведення ефективної конституційно-правової модернізації орієнтованої на європейські правові традиції необхідно визначити основні пріоритетні напрямки цього процесу: 1) необхідно сприяти запровадженню демократичних

стандартів конституційного будівництва та ефективній реалізації норм Конституції; 2) гармонізувати профільне конституційне законодавство у відповідності до ратифікованих нормативно-правових актів, що стали частиною внутрішньо національного законодавства; 3) провести уніфікацію нормативно-правових актів з метою запобігання дублювання нормативного регулювання; 4) провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів; 5) чітко визначити організацію публічної влади з орієнтацією на децентралізацію, що дотримуватиметься принципів верховенства права і здатну забезпечити конституційний лад в державі; 6) здійснити реформування виборчого законодавства для забезпечення найбільш демократичного способу формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) забезпечити якісно оновлену модель розвитку місцевого самоврядування засновану на засадах субсидіарності; 8) розмежувати компетенцію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 9) забезпечити проведення реформування територіального устрою; 10) нормативно врегулювати підстави та порядок конституційно-правової відповідальності за перевищення органами (чи посадовими особами) державної влади та місцевого самоврядування своїх повноважень; 11) забезпечити право громадян України брати участь в усіх формах безпосереднього народовладдя та розглянути можливість запровадження електронної демократії; 12) нормативно врегулювати порядок проведення місцевого референдуму як основної форми муніципальної демократії. Цей перелік не є вичерпним, тому потребує подальшого науково-теоретичного обґрунтування та формування унормованої якісно оновленої доктрини.

Перед нашою державою досить гостро постає питання про необхідність рецепіювання у практику державотворення окремих норм європейського права, але робити це, водночас, слід вкрай обережно, щоб з одного боку позбутись правової дисгармонії, а з іншого не викликати появу таких негативних правових явищ як «правова декультурація», «правова анігіляція», «правова мутація», «правова аномія» тощо. Тому, що бездумне калькування норм міжнародного права без урахування особливостей менталітету, правових традицій, звичаїв може призвести до зовсім протилежного результату.

Цікавою в цьому аспекті є думка висловлена Є. Ю. Куришевим, який в процесі дослідження дійшов висновку, що рецепція та її перебіг може бути вираженим у дифузному проникненні чужої правової культури в країну за допомогою стихійного копіювання суб'єктами рецепції права чужих зразків поведінки; в результаті централізованого перевлаштування правового ладу життя суспільства публічною владою; в результаті правових реформ власної держави чи окупації чи колонізації країни «чужою» державою. В результаті такого виду рецепції права, можуть бути викликані серйозні і неминучі наслідки у культурній та юридичній сферах, зміст яких може бути виражений терміном, який вчений пропонує взяти з біології – «правова мутація» [41, с. 45-46].

Як цілком справедливо зазначає В. А. Рибаків «...тотальна рецепція не є для правової системи безумовним благом, адже може спричиняти не тільки розвиток останньої, але і її руйнацію. В результаті тотальної рецепції настає залежність від «материнської» правової системи. Об'єкти рецепції права потребують розширення (збільшення) обсягу запозичень. Відбувається пошук «рідної» структури побудови правової системи» [42, с. 61].

Хоча слід зазначити, що застосування рецепції як інструменту модернізації Конституції може і повинне сприяти зближенню, уніфікації національних правових систем, що регулюють аналогічні відносини в європейських державах орієнтованих на ідеї людиноцентризму. Тобто зміни ці, насамперед повинні спрямовуватись на загальні

проблеми виживання людства в умовах існуючих глобальних загроз таких як поширення ядерної зброї, екологічні проблеми руйнування навколишнього середовища, соціальна нерівність, бідність тощо. Окрему увагу доцільно приділити проблемам гарантування прав людини і громадянин, адже в цій сфері рецепція дозволить розширити сферу міжнародно-правового захисту.

*Висновки.* Підсумовуючи можна констатувати, що теоретико-методологічні і концептуальні основи трансформаційних процесів, що охопили Україну останнім часом змушують поглянути на сучасне державотворення крізь призму необхідності адаптації існуючої національної системи права у відповідності до вимог європейської, зважаючи при цьому на необхідності врахування і збереження національних правових традицій. Саме тому наукове обґрунтування загальної концепції рецепіювання європейських стандартів державотворення у внутрішньонаціональне конституційне законодавство України, вироблення механізмів їх реалізації, послідовне впровадження в практику конституційно-правового будівництва, обумовлене теоретичною та практичною значимістю вказаної проблеми на сучасному етапі розвитку нашої держави.

#### **Список використаної літератури**

1. Про Заяву Верховної Ради України «Про європейський вибір України»: Постанова Верховної Ради України від 16 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1679-18>
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
3. Ткаченко С. В. Рецепция права: идеологический компонент / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.
4. Синюков В. Н. Российская правовая система: (вопросы теории) : дисс. .... д-ра юрид. наук. спец 12.00.01 / Владимир Николаевич Синюков. – Саратов, 1995. – 421 с.
5. Денисова Е. М. Проблема рецепции римского права в России / Е. М. Денисова // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – Вып. 32. – С. 328-336.
6. Байльдынов Е. Т. Всеобщее (универсальное) право: право на существование международной и национальных правовых систем / Е. Т. Байльдынов // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г.Уфа, 21 февраля 2011 г.): в 3 ч. / под общ. ред. А. В. Рагулина, М. С. 7Шайхуллина; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Уфа, 2011. – Ч. 1 : Государственно-правовые проблемы. - С. 45-51.
7. Clark G. World Peace through World Law / G. Clark, L. Sohn. - Second edition. - Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1960. – 387 p.
8. Jessup Philip C. A Modern Law of Nations: An Introduction / Philip C. Jessup. – New York, The MacMillan Company, 1948. - 236 pp.
9. Третьякова О. Д. Конструкция юридической конвергенции / О. Д. Третьякова // Юридическая техника. – 2013. – №7. Ч.2. – С. 777-781.
10. Лафитский В. И. Механизмы воздействия процессов глобализации на конституционный строй / В. И. Лафитский // Конституционный вестник. – 2008. – №1. – С. 310-314.
11. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье. – М. : Политиздат, 1995. – 799 с.
12. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию права / В. Н. Синюков. – Саратов : Полиграфист, 1994. – 496 с.
13. Словарь иностранных слов. – 18–е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1989. – 622 с.

14. Комлев Н. Г. Словарь иностранных слов / Н. Г. Комлев. – М.: ЭКСМО–Пресс, 2000. – 1308 с.
15. Абрамов А. Е. Правовая аккультурация (на примере Испании в период римской республики) : дисс. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.01 / Алексей Евгеньевич Абрамов; Владимирский гос. педаг. ун-т. – Владимир, 2005. – 22 с.
16. Watson A. Legal Trasplants : An Approach to Comparativ Law / A. Watson. – Edinburgh : Scottish Academic Press, 1974. – 121 p.
17. Панов П. В. Институционализм рационального выбора: потенциал и пределы возможностей / П. В. Панов // Институциональная политология. Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С. В. Патрушева. – М. : ИСП РАН, 2006. – 586 с.
18. Reynolds A. Constitutional Medicine / A. Reynolds // J. of Demokracy Promotion. – 2005. - Vol. 16. №1. – P. 54-68.
19. Боу А.-М. М. Время народов : сб. : пер. с фр. / А.-М. М. Боу. – М. : Междунар. отношения, 1985. – 334 с.
20. Орукку Е. Право як транспозиція / Е. Орукку // Порівняльне правознавство. – 2013. – №1-2. – С. 102-120.
21. Юридический словарь / гл. ред. С. Н. Братусь, Н. Д. Казанцев, С. Ф. Кечекьян и др. – М. : Госюриздат, 1953. – 782 с.
22. Азнагулова Г. М. Рецепция права как форма взаимодействия национальных правовых систем : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Гузель Мухметовна Азнагулова, . Башкирский государственный университет. – Уфа, 2003. – 25 с.
23. Спиридонов А. П. Взаимодействие российского уголовного права с системами других государств: исторический аспект / А. П. Спиридонов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2009. — №3. - С. 37-43.
24. Дудко А. И. Рецепция в конституционном праве России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Андрей Игорьевич Дудко; Челябин. гос. ун-т. – Челябинск, 2010. – 26 с.
25. Томсинов В. А. О сущности явления, называемого «рецепцией римского права» / В. А. Томсинов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1998. – № 4. – С. 3-17.
26. Мельник З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. .... юрид. наук : спец. 12.00.01» / Зоя Петрівна Мельник; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 14 с.
27. Сокольская Л. В. Виды правовой аккультурации / Л. В. Сокольская // Научные труды МГЮА. – 2009. – №6. – С. 1287-1296.
28. Єгоров О. Форми і методи взаємодії правових систем сучасності / О. Єгоров // Порівняльне правознавство. – 20013. – №1-2. – С. 201-214.
29. Авраменко Л. В. Розмежування наступності у праві з іншими суміжними поняттями / Л. В. Авраменко // Проблеми законності. – 2012. – №121. – С. 3-13.
30. Харитонов Є. Від осмислення рецепції римського права – до формування загальної теорії взаємодії правових систем / Є. Харитонов, О. Харитонova // Право України. – 2014. – С. 274-293.
31. Ткаченко С. А. Рецепция права: идеологический компонент. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.
32. Самигуллин В. К. О природе рецепции права / В. К. Саммигуллин // Вестник Восточной экономико-юридической гуманитарной академии. – 2013. – №5. – С. 66-75.

33. Курышев Е. Ю. Рецепция в российском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Евгений Юрьевич Курышев; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2005. – 26 с.
34. Мантуров В. В. Соотношение рецепции и иных форм правовых заимствований / В. В. Мантуров // Сибирский юридический вестник. – 2012. – №4. – С. 104-109.
35. Гомонай В. В. Рецепція права як фактор євроінтеграційних процесів / В. В. Гомонай // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – №1. – С.8-14.
36. Знание о прошлом в современной культуре (материалы круглого стола) // Вопросы философии. – 2011. – №.8. – С. 3–46.
37. Волошин Ю. О. Концепція «трансформації» як засіб реалізації норм міжнародного права у національному правопорядку держав: змістовна та видова характеристика / Ю. О. Волошин // Часопис Київського університету права. – 2011. – №2. – С. 272-275.
38. Ткаченко С. В. Рецепция римского права: вопросы теории и истории: дисс ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сергей Витальевич Ткаченко; Современная гуманитарная академия. - Москва, 2006. – 183 с.
39. Тверякова Е. А. Юридическая экспансия: теоретико-историческое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Елена Альбертовна Тверякова; Нижегородская академия МВД России. – Н.Новгород, 2002. – 28 с.
40. Мантуров В. В. Соотношение рецепции и иных форм правовых заимствований / В. В. Мантуров // Сибирский юридический вестник. – 2012. – №4. – С. 104-109.
41. Курышев Е. Ю. Правовые аккумуляция и аннигиляция / Е. Ю. Курышев // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики : межвуз. сб. науч. тр. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2010, Вып. 4. - С. 41-54.
42. Рыбаков В. А. Рецепция права: проблемные вопросы / В. А. Рыбаков // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2008. – №3. – С. 57-62.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2014 р.

**N. V. Verlos**

### **RECEPTION IN CONSTITUTIONAL LAW: THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS THROUGH ANALYSIS AND SYNTHESIS OF SCIENTIFIC THOUGHT**

*The article investigates the problem of determining the nature of the reception in constitutional law as a legal phenomenon, based on the general theoretical analysis and synthesis of the evolution of domestic and foreign scientific thought*

*Study author concludes that the reception should be seen as a phenomenon on the one hand, and the other as a process and focuses on the fact that «borrowing», «adaptation», «perception», «continuity» and «harmonization» «implementation», «transformation» are separate parts of a whole, because the recipient country is not enough to just technically transfer rules donor country's own legal system, it is necessary that they «worked» thus actually adjusting certain range of public relations.*

*In addition to the analysis and synthesis of domestic and foreign legal thought, the author offers a reception regarded in several ways: first, as the perception of the right of a State regulations (regulations) previously existing states. Second, as a technical decision-relevant public authorities law, which textually repeat rules of international instruments thereby contributing to the fulfillment of international commitments. Third, as an imposition (forcing) the adoption of the law of one state to another as a result of some political pressure. Fourth, during the reception, you can also understand voluntary borrowing law of a State if *probiti* certain range of legal regulation of social relations.*

*The author notes that the science of constitutional law today laid an important role in the study of constitutional and legal reception of foreign (including European) law and studying the problems associated with the corresponding reception not only the law but also*

*specific legal principles and institutions belonging the European civilization tradition, another type of normatively, specific results and their introduction into the national political and legal and constitutional-legal reality. It is a constitutional right as a leading sector of the national legal system contains provisions that are basic to all other areas of law and establishes the basic principles of regulation of social relations.*

*It is proposed to conduct effective constitutional and legal modernization focused on European legal traditions identify the main priorities of this process: 1) should contribute to the promotion of democratic constitutional development of standards and effective implementation of the provisions of the Constitution; 2) harmonize the profile constitutional legislation in accordance with ratified legal acts that have become part of internal national law; 3) to the unification of normative legal acts in order to avoid duplication of regulatory control; 4) to conduct anti-corruption expertise of legal acts; 5) define the organization of public administration with a focus on decentralization, which adhere to the rule of law and capable of ensuring the constitutional order in the country; 6) to reform the electoral law to ensure the most democratic way of formation of representative bodies of state and local governments; 7) Ensure quality updated model of local government based on the principles of subsidiary; 8) delimit jurisdiction between state authorities and local governments; 9) ensure that the reform of territorial organization; 10) settle legal grounds and procedure for constitutional and legal liability for abuse of authority (or officials) state and local authorities of their powers; 11) ensure the right of citizens of Ukraine to participate in all forms of direct democracy and consider introducing e-democracy; 12) settle legal order of a local referendum as the main form of municipal democracy. This list is not exhaustive, so the need for further scientific study and theoretical formation standardized quality updated doctrine.*

*In summary, there is the need for a scientific study of the general concept reception European standards in state-constitutional legislation national Ukraine, development of implementation mechanisms, consistent implementation in practice of constitutional and legal construction due to theoretical and practical significance of this problem at the present stage of our country.*

**Keywords:** *constitutional and legal reception, globalization, legal acculturation, legal transplantation, legal migration, mutation legal, legal annihilation.*

УДК 342.9

Н. Л. Губерська

### СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

*Дано определение понятия «административная процедура». Рассмотрены современные научные подходы к классификации административных процедур. Определены основные критерии классификации административных процедур.*

**Ключевые слова:** *административная процедура, виды административных процедур, административные правоотношения, административно-процедурная деятельность.*

*Постановка проблемы.* Особое место в современном административно-процессуальном праве занимает вопрос реализации административных процедур. Усиление внимания к проблеме определения, упорядочения и надлежащей правовой регламентации различных процедур обуславливается сложностью и разнообразием управленческой, регулятивной и контрольной деятельности публичных органов власти.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Вопросам, связанным с изучением административных процедур, в современной административно-правовой науке посвящены работы таких учёных, как В. Аверьянов, С. Агафонов, Д. Бахрах, А. Волков, Н. Галицина, С. Гусаров, Е. Дегтярёва, Э. Демский, Ю. Дмитриев, М. Ефремов, Ю. Козлов, А. Коренев, О. Кузьменко, И. Лазарев, А. Лагода, Ю. Мельников, В. Ратников, Ю. Стариков, Е. Талапина, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, С. Хазанов и др. При этом на сегодняшний момент в административном праве не существует единого подхода к выделению и классификации административных процедур, что существенно затрудняет изучение их содержания и роли в регулировании административно-правовых отношений.

*Целью* данной статьи является выделение основных видов процедур, реализуемых в административном праве, что предполагает уточнение значения понятия «административная процедура», рассмотрение современных научных подходов к классификации административных процедур, а также выделение основных критериев для классификации административных процедур.

*Изложение основного материала.* Под процедурой в наиболее общем значении понимают определенную последовательность осуществления операций, общую систему действий, необходимую для выполнения соответствующей задачи [1, с. 354]. С правовой точки зрения процедура представляет собой установленный порядок ведения, рассмотрения каких-либо дел [2, с. 502]. О. Серeda определяет правовую процедуру как нормативно урегулированную последовательность действий, объединённых целевой направленностью и осуществляемых в императивной или диспозитивной формах, в определенные сроки; при этом результаты данных действий имеют чёткую юридическую фиксацию [3, с. 10]. В сфере административно-правового регулирования общественных отношений административная процедура рассматривается преимущественно как нормативно установленный порядок последовательно осуществляемых действий органов исполнительной власти, направленных на принятие властных управленческих решений и реализацию полномочий [4, с. 4]. В. Тимошук под административной процедурой понимает установленный законодательством порядок рассмотрения и решения органами публичной администрации индивидуальных административных дел [5, с. 24]. А. Лагода предлагает рассматривать административную процедуру как установленный административно-процедурными органами порядок рассмотрения и разрешения индивидуального дела органом исполнительной власти и местного самоуправления, заканчивающийся принятием административного акта или заключением административного договора [6, с. 9]. Анализируя особенности нормативного регулирования административных процедур в странах дальнего и ближнего зарубежья, В. Ратников определяет административную процедуру как процессуальную форму юридической деятельности уполномоченных субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата [7, с. 14]. Сходную позицию занимает и И. Лазарев, по мнению которого, административные процедуры как составная часть административного процесса, представляют собой урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц [8, с. 7-8].

Анализ основных подходов к рассмотрению административной процедуры дает возможность определить её как нормативно установленный порядок последовательно осуществляемых действий органов публичной администрации, направленных на принятие властных управленческих решений и реализацию полномочий, не связанных

с рассмотрением споров или применением мер принуждения. Содержание административных процедур составляет закреплённый административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и решения органами исполнительной власти и местного самоуправления индивидуальных административных дел с целью обеспечения прав и законных интересов, а также выполнения соответствующих обязанностей всех субъектов административных правоотношений.

Содержательный анализ процедур, сопровождающих различные аспекты административных правоотношений, требует их чёткой систематизации и классификации. Необходимо отметить, что на сегодняшний день в современном административном праве не существует единого подхода к определению критериев классификации и выделению видов административных процедур.

К наиболее распространённым административным процедурам в современной административно-правовой науке относят:

- процедуры реализации правового статуса частных лиц (юрисдикционные процедуры, а также управленческие процедуры);
- процедуры принятия нормативных правовых актов управления, а также их исполнения;
- процедуры координации работы подразделений как внутри органа власти, так и на межведомственном уровне;
- процедуры, связанные с распределением обязанностей между должностными лицами внутри органа власти;
- процедуры осуществления делопроизводства;
- процедуры получения и предоставления информации заинтересованным органам власти;
- контрольно-надзорные процедуры [9, с.16].

Р. Марифхонов предлагает классифицировать административно-процедурные производства с учетом правового регулирования административных процедур следующим образом: 1) производства по нормативным административно-правовым актам; 2) по ненормативным административно-правовым актам; 3) по исполнению административных актов; 4) по административным жалобам и спорам; 5) по стандартизации; 6) по оценке соответствия (аккредитация, сертификация, декларирование, контроль, надзор и др.); 7) по аттестации; 8) лицензионно-разрешительные административно-процедурные производства; 9) регистрационные административно-процедурные производства; 10) поощрительные административно-процедурные производства; 11) конкурсные административно-процедурные производства [10, с. 10].

Определяя общую систему административных процедур, Ю. Битяк, В. Богущкий и В. Гаращук относят к её структуре такие отдельные процедуры, как:

- процедуры выработки и принятия нормативных актов;
- процедуры принятия индивидуальных актов управления;
- процедуры обжалования решений, действий или бездействия органов и должностных лиц, нарушающих права граждан;
- процедуры применения административно-предупредительных мер и мер административного пресечения;
- процедуры по делам об административных правонарушениях;
- процедуры реализации контрольно-надзорных полномочий;
- регистрационно-разрешительные процедуры и др. [11, с. 213].

И. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, реализуемых органами исполнительной власти во взаимодействии с гражданами и их организациями:



1) правопредоставительные процедуры — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности органов исполнительной власти, направленной на решение вопросов о предоставлении гражданам и организациям определённых прав и специальных правовых статусов в сфере государственного управления;

2) процедуры, связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок соблюдения гражданами как субъектами административного права административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти;

3) разрешительные процедуры — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок разрешения органами исполнительной власти вопросов о предоставлении гражданам и организациям разрешений на осуществление отдельных видов деятельности или совершение определенных действий в сфере государственного управления;

4) регистрационные процедуры — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности органов исполнительной власти, в ходе которой решаются вопросы об официальном признании законности существования определенных материальных объектов и юридических фактов;

6) государственно-поощрительные процедуры — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности органов исполнительной власти, в ходе которой решаются вопросы о поощрении граждан и организаций;

5) контрольно-надзорные процедуры — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности органов исполнительной власти, в ходе которой в отношении не подчиненных граждан и организаций осуществляется проверка с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений действующего законодательства, специальных норм и правил [8, с. 16-17].

Указанные подходы к определению общей структуры системы административных процедур наглядно демонстрируют наличие в современном административном праве большого количества конкретных видов процедур. Первоочередной задачей на сегодняшний день представляется систематизация существующих процедур с целью упрощения их анализа и содержательной характеристики. Классифицировать существующие административные процедуры можно по целому ряду оснований. Одним из наиболее распространенных критериев для классификации административных процедур выступает направленность деятельности публичной администрации, исходя из которой, выделяют внутренние и внешние процедуры [6, с. 9; 5, с. 26]. Внутренние процедуры осуществляются без привлечения частных лиц в пределах системы органов исполнительной власти и местного самоуправления, тогда как внешние процедуры предусматривают наличие, помимо административного органа, частного (физического или юридического) лица. Следует подчеркнуть, что внешние процедуры, в которых принимает участие частное лицо, приобретают сегодня особое значение, так как слаженная и эффективная работа административного органа по их реализации выступает показателем и гарантом защищённости прав и свобод граждан [6, с. 10].

Классификация административных процедур по такому критерию, как субъект инициативы, даёт возможность дифференцированно регулировать особенности рассмотрения и решения различных категорий дел, учитывая специфику статуса их участников [5, с. 26]. В соответствии с данным критерием во внешних административных процедурах можно выделить процедуры, начало которых

связывается с подачей заявления (т.е. субъектом инициативы выступает частное лицо - индивидуальный или коллективный субъект административных правоотношений). К таким процедурам относятся дела по предоставлению административных услуг, когда речь идёт об удовлетворении субъективного права лица, а также по рассмотрению других заявлений граждан и юридических лиц, связанных с удовлетворением законного интереса лица. Второй вид процедуры реализуется по инициативе административного органа при условии наличия потребности в защите государственных и общественных интересов, обеспечении прав и свобод граждан, прекращении административных правонарушений и пр.[6, с. 10]. К наиболее распространённым видам административных процедур в рамках данной группы можно отнести контроль за деятельностью частных лиц, а также производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, по характеру наступающих последствий все процедуры данного рода также можно условно разделить на положительные (благоприятные), в рамках которых принятые органами публичной администрации решения не возлагают на частных лиц обязанности, не ограничивают их права и законные интересы [5, с. 26], и негативные (отягчающие), ограничивающие лицо в определенных правах [6, с.10].

В современном административном праве процедуры также классифицируют в зависимости от порядка их осуществления (уровня урегулированности), разделяя их на обычные и ускоренные (или формальные и неформальные) [6, с. 10]. Обычная (формальная) процедура осуществляется в установленной законом форме, предусматривающей все её составные элементы (стадии, этапы, действия), соблюдение которых является необходимым условием законности принятого органом публичной администрации решения, в то время как ускоренная процедура характеризуется упрощенной процессуальной регламентацией, минимальным количеством необходимых процессуальных элементов, определенной «спрессованностью» стадий [11, с. 213]. Значение ускоренной (упрощенной) административной процедуры заключается в оптимизации ресурсов, т.е. упрощенная процедура позволяет принять решение в административном деле в соответствующем порядке, который не выходит за рамки законности, но создаёт возможность значительного сокращения процедурных сроков, обеспечения оперативного и одновременно эффективного решения административного дела [6, с. 10].

Наиболее распространённым критерием для классификации административных процедур в современном административном праве является наличие спора (характер административного дела). В современной европейской административно-правовой науке все процедуры, исходя из наличия или отсутствия спора в отношениях между административным органом и частным лицом, делят на спорные (исковые) и неспорные (неисковые). Спорной административной процедурой является порядок рассмотрения и решения административным органом спора, т.е. административное обжалование [12, с. 20]. Под неспорной (неисковой) административной процедурой понимается порядок решения административных дел, не предусматривающий «юрисдикционного» рассмотрения спора [5, с. 24]. В отечественной административно-правовой науке все административные процедуры в зависимости от характера индивидуально-конкретного (административного) дела подразделяются на юрисдикционные и неюрисдикционные.

Юрисдикционные процедуры связаны с решением юридических дел, осуществлением правовой защиты нарушенных или оспариваемых интересов, вынесением юридически-властных решений относительно применения соответствующих правовых санкций, восстановления нарушенного права [5, с. 25]. Видами юрисдикционных административных процедур выступают: процедуры в делах об административных правонарушениях; процедуры в административных судах по поводу обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных

полномочий; дисциплинарные процедуры; процедуры по жалобам граждан и др.

Неюрисдикционные процедуры представляют собой разновидность административных процедур, направленных на решение дел в отношении так называемого положительного характера, возникающих в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов. Некоторые современные учёные предлагают на этом основании такую классификацию административных процедур, которая непосредственно исходит из выделения, в соответствии с задачами и компетенцией уполномоченных органов публичного управления, положительных административных процедур (направленных на упорядочение основных видов административной деятельности органов публичного управления) и коллизионных административных процедур (связанных с рассмотрением жалоб, разрешением разногласий и споров в сфере публичного управления) [13, с. 267-268; 4, с. 3].

Общее количество положительных (неюрисдикционных) процедур значительно больше по сравнению с юрисдикционными, что определяется спецификой самой управленческой деятельности в различных сферах жизни общества. Так, Ю. Тихомиров и Э. Талапина, классифицируя административные процедуры по видам задач, решаемых в пределах компетенции субъектов права, выделяют целый ряд конкретных положительных административных процедур, среди которых: организационные процедуры (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений); процедуры принятия решений (правовых актов, устных решений и др.); процедуры использования информации (документооборот, информационное обслуживание); процедуры решения функциональных задач (экономических, финансовых и др.); процедуры делегирования полномочий; процедуры совершения юридических действий (лицензирование и т.п.); процедуры координации; процедуры осуществления контроля; процедуры деятельности в рамках целевых программ; процедуры рассмотрения обращений граждан; процедуры рассмотрения предложений общественных объединений; процедуры разрешения разногласий и споров; процедуры реорганизации и упразднения организаций; международные и смешанные процедуры [4, с. 6-7].

С. Агафонов предлагает следующий перечень административных процедур: организационные процедуры (делопроизводство); нормотворческие процедуры (подготовка и принятие нормативных и индивидуальных актов); информационные процедуры (документооборот, информационное обслуживание); административные процедуры, связанные с совершением организационно-технических действий (материально-техническое обеспечение и др.); административно-управленческие процедуры, связанные с распределением и делегированием полномочий; процедуры, связанные с юридически значимыми действиями (регистрация, лицензирование, квотирование, учет и др.); контрольно-надзорные процедуры; административные процедуры, связанные с рассмотрением предложений и заявлений; административные процедуры, реализуемые в чрезвычайных ситуациях и особых конституционно-правовых и административно-правовых режимах [13, с. 268].

П. Кононов среди процедур, реализуемых в рамках позитивного административного процесса, выделяет следующие виды: 1) регистрационные процедуры; 2) лицензионно-разрешительные процедуры; 3) правопредоставительные процедуры; 4) экзаменационно-конкурсные процедуры; 5) экспертно-удостоверительные процедуры; 6) поощрительные процедуры; 7) служебно-призывные процедуры [14, с. 96-108].

Анализируя указанные варианты классификации конкретных видов административных процедур, следует согласиться с мнением В. Аверьянова, который отмечает, что составить исчерпывающий перечень неюрисдикционных

(положительных) процедур в принципе невозможно, так как он «настолько же динамичен, насколько подвижна и непредсказуема сама практика управления в различных сферах общественного развития» [15, с. 491]. Среди большого количества административных процедур учёный предлагает выделять такие наиболее распространенные в деятельности органов исполнительной власти виды, как регистрационные, разрешительные и контрольные процедуры [15, с. 491]. В соответствии с видами задач (предметом деятельности органов публичной администрации в отношениях с физическими или юридическими лицами) [5, с. 26], позитивные административные процедуры могут быть подразделены на следующие группы: 1) правонаделяющие административные процедуры; 2) административные процедуры, связанные с обеспечением выполнения гражданами и юридическими лицами своих обязанностей; 3) лицензионно-разрешительные административные процедуры; 4) административные регистрационные процедуры; 5) контрольно-надзорные административные процедуры; 6) государственно-поощрительные административные процедуры [16, с. 38]. При этом следует иметь в виду, что каждая группа указанных процедур, в зависимости от сферы деятельности и характера индивидуально-конкретных дел, может быть еще больше детализирована. В целом же, как отмечают современные исследователи, такая классификация процедур в сфере административно-процедурных производств субъектов публичного администрирования является наиболее распространенной в современной административно-правовой науке и может быть использована при исследовании взаимоотношений различных субъектов деятельности с органами публичного управления [17, с. 58].

Таким образом, учитывая рассмотренные подходы к определению отдельных видов административных процедур, реализуемых в деятельности органов публичной администрации, отметим, что большинство из указанных критериев в целом приемлемы для выделения и содержательного анализа конкретных административных процедур в сфере публичного управления. Административные процедуры в сфере публичного управления могут быть дифференцированы на основании следующих основных критериев: 1) характер административного дела; 2) направленность деятельности административных органов; 3) наличие спора (характер административного дела); 4) субъект инициативы административно-процедурных отношений; 5) характер юридических последствий для субъекта административного правоотношения; 6) порядок осуществления (уровень урегулированности) административной процедуры; 7) функциональное назначение административной процедуры.

#### **Список использованной литературы**

1. Современный словарь по общественным наукам / под общ. ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. – М. : Эксмо, 2005. – 528 с.
2. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 704 с.
3. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. ... канд. юрид. наук ; спец. : 12.00.01 / Олеся Олегівна Серета; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.. – К., 2009. – 20 с.
3. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уп. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олександр Сергійович Лагода; Національний ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

6. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Виктор Викторович Ратников; Южно-Уральский государственный университет. – Челябинск, 2012. – 23 с. – с. 14.
7. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Игорь Михайлович Лазарев; Российская Академия Наук. Институт государства и права. – М., 2002. – 20 с.
8. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Максим Олегович Ефремов; Московский государственный институт международных отношений. – М., 2005. – 26 с.
9. Марифхонов Р. Н. Проблемы правового регулирования административных процедур в Республике Таджикистан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; административный процесс» / Расулжон Нурматович Марифхонов; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2013. – 25 с.
10. Административное право Украины : учеб. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
11. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособ. / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
12. Агафонов С. И. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах / С. И. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101. – С. 264–268.
13. Кононов П. И. Административное право. Общая часть : курс лекций / П. И. Кононов. – Киров : Вятка, 2002. – 416 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – 2004. – 584 с.
15. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ольга Сергеевна Беркутова; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2005. – 205 с.
16. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2010. – № 3. – С. 54–59.

Статья поступила в редакцию 8.12.2014 г.

**N. L. Guberskaya**

#### **THE CONTEMPORARY APPROACHES TO THE CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

*The content of the notion «administrative procedure» is revealed. Analysis of the main approaches for dealing with the administrative procedure makes it possible to define it as a standard established order of coherent actions of public authorities aimed at the adoption of power management decisions and the implementation of the powers of non-consideration of the dispute or the use of coercive measures. The content of administrative procedures is enshrined in administrative procedural rules of procedure for the consideration and decision by the executive authorities and local governments of individual administrative cases to safeguard the rights and legitimate interests, as well as the implementation of the relevant responsibilities of all subjects of administrative relations.*

*The analysis of contemporary scientific approaches concerning classification of administrative procedures is performed. The basic criteria of classification of administrative procedures are determined. Thus, the administrative procedures in the field of public administration can be differentiated on the basis of the following criteria: 1) the nature of the*

*administrative proceedings; 2) The focus of the administrative bodies; 3) The existence of a dispute (the nature of the administrative case); 4) the subject of administrative and procedural initiatives relations; 5) the nature of the legal consequences for the subject of administrative relations; 6) the procedure of (settlement level) administrative procedure; 7) functional purpose of the administrative procedure.*

**Key words:** *administrative procedure, types of administrative procedures, administrative and legal relations, administrative-procedural activities.*

**Н. Л. Губерська**

### **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

*З'ясовано зміст поняття «адміністративна процедура». Аналіз основних підходів до розгляду адміністративної процедури дає можливість визначити її як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень та реалізацію повноважень, не пов'язаних з розглядом спорів або застосуванням заходів примусу. Зміст адміністративних процедур становить закріплений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду і вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав і законних інтересів, а також виконання відповідних обов'язків всіх суб'єктів адміністративних правовідносин.*

*Проаналізовано сучасні наукові підходи до класифікації адміністративних процедур. Визначено основні критерії класифікації адміністративних процедур. Таким чином, адміністративні процедури у сфері публічного управління можуть бути диференційовані на підставі таких основних критеріїв: 1) характер адміністративної справи; 2) спрямованість діяльності адміністративних органів; 3) наявність спору (характер адміністративної справи); 4) суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; 5) характер юридичних наслідків для суб'єкта адміністративний правовідносин; 6) порядок здійснення (рівень урегульованості) адміністративної процедури; 7) функціональне призначення адміністративної процедури.*

**Ключові слова:** *адміністративна процедура, види адміністративних процедур, адміністративні правовідносини, адміністративно-процедурна діяльність.*

УДК 342.8

**О. В. Філонов**

### **СУЧАСНІ ВИБОРЧІ СИСТЕМИ, ЇХ ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ РИСИ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Розглянуто основні виборчі системи з точки зору виявлення їх недоліків та переваг у сучасних умовах. Перевага мажоритарної системи абсолютної більшості полягає у тому, що вона у країні з усталеними демократичними традиціями дозволяє створити порівняно стабільний уряд. Застосування пропорційних систем дозволяє забезпечити відносну відповідності між кількістю голосів і кількістю мандатів.*

*В інтересах з'єднання достоїнств мажоритарної та пропорційної систем і виключення властивих кожної з них недоліків поряд зі сполученням обох систем в одних країнах у деяких інших стали застосовувати систему єдиного переданого голосу, змішані системи.*

*Таким чином застосування у виборчому законодавстві країни певної виборчої системи впливає не тільки на результати виборчого процесу та розподіл депутатських мандатів, але й на створення та персональний склад уряду держави. Тому в сучасних умовах країни світу намагаються покращити партійно-політичне структурування суспільства за допомогою реформування національної виборчої системи. Але на ефективність функціонування у суспільстві виборчої системи можуть здійснити вплив цензи та загороджувальні пункти.*

**Ключові слова:** вибори, виборчий процес, мажоритарна система, пропорційна система, змішана система.

*Постановка проблеми.* Правове регулювання проведення у сучасній країні виборчого процесу є однією з заporук створення демократичної правової держави, гарантування представництва у органах влади основних соціальних груп, забезпечення участі громадян в управлінні державними справами. Для реалізації виборчого процесу у кожній країні застосовується один з варіантів виборчої системи. Цей інститут займає одне з центральних місць у регулюванні виборів. Однак сучасна держава прагне до вдосконалення виборчих механізмів, тому науковий розгляд виборчих систем є актуальним завданням.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* В Україні питання місця та ролі виборчої системи у національній політичній системі сучасної країни, особливості правового регулювання виборчих систем досліджувалися у працях А. Білоуса, В. Білоуса, М. Пойченка, Е. Пуфлера, Є. Радченка, С. Рябова, М. Ставнійчук, А. Ткачука та ін.

*Метою статті є здійснити спробу наукового аналізу головних видів виборчих систем. Для реалізації зазначеної мети автор ставить завдання розглянути виборчі системи з точки зору виявлення їх недоліків та переваг у сучасних умовах.*

Для досягнення зазначеної мети застосовувалися структурно-функціональний метод, метод дедукції і індукції, особливу увагу було приділено використанню історико-правового методу.

*Виклад основного матеріалу.* Велике значення для функціонування політичної системи в країнах сучасного світу має створення та законодавче закріплення певної виборчої системи, від характеру якої у значній мірі залежить персональний склад центральних і місцевих представницьких установ, а також результат виборів посадових осіб – від голів держави до муніципальних чиновників.

Виборча система являє собою сукупність установлених законом правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування. Впровадження на практиці певної виборчої системи завжди є результатом взаємодії політичних сил у суспільстві.

Виборчі системи, які в основу визначення результатів голосування спираються на принцип більшості, називаються мажоритарними. Відповідно до правил мажоритарної виборчої системи, обраним у певному виборчому окрузі вважається той кандидат або список кандидатів, який одержав установлену більшість голосів. Розрізняють два основних види мажоритарної виборчої системи: абсолютної більшості та відносної більшості. Відповідно до мажоритарної системи абсолютної більшості для визнання певної особи обраною потрібна абсолютна більшість поданих голосів (50 % +1 голос). Серед головних недоліків мажоритарної системи абсолютної більшості можна зазначити, що голоси, подані за кандидатів, що потерпіли поразку, фактично не враховуються. Отже, така система відповідає інтересам лише великих партій. Вона також може бути нерезультативною: у випадку, якщо жоден кандидат не отримає абсолютної більшості голосів або два або більше кандидатів наберуть їхню однакову кількість, питання про одержання мандата певним депутатом залишиться не

визначеним. Крім того, важливим недоліком цієї системи є й те, що вона не дає можливості встановити чітку відповідність між справжньою питомою вагою партій у політичному житті країни і їхнім впливом у парламенті [1].

У той самий час, перевага мажоритарної системи абсолютної більшості, на нашу думку, полягає у тому, що вона у країні з усталеними демократичними традиціями дозволяє створити порівняно стабільний уряд.

Однієї з найпоширеніших є мажоритарна система відносної більшості (США, Англія, Індія й т. ін.). При цьому різновиді мажоритарної системи обраним вважається той кандидат (або список кандидатів), який набрав голосів більше, ніж кожний з його супротивників окремо, навіть якщо він набрав менше половини. Мажоритарна виборча система відносної більшості завжди результативна, тому що певний кандидат обов'язково набирає відносну більшість голосів. Застосування такої системи має суттєву, на наш погляд перевагу: у парламенті створюється міцна більшість, що забезпечує стабільність уряду. Отже, мажоритарна система відносної більшості одержала поширення тому, що вона дозволяє штучно створювати стабільні уряди й парламенти.

Політичне життя сучасних країн дає десятки прикладів невідповідності між ступенем масовості опори політичних партій і їхнім представництвом у парламентах.

Звичайно при мажоритарній виборчій системі відносної більшості виборів проводяться в уніномінальних округах. У випадку ж проведення виборів, відповідно до цієї системи, у поліномінальних округах голосування приходиться у ще більше протиріччя з його результатами. Показова щодо цього практика обрання президентських вибірників у США, де кожний штат посилає стільки вибірників, скільки він обирає конгресменів. Перемагає той список кандидатів у вибірники, який набрав у даному штаті хоча б відносну більшість голосів. Це приводить до явного перекручування волі виборців. Так, на президентських виборах 1980 року Р. Рейган одержав 51,6 % поданих голосів і 90,9 % місць у колегії вибірників. Кандидат демократичної партії Дж. Картер відповідно 41,7% голосів і тільки 9,1 % місць вибірників. Незалежний кандидат Д. Андерсон, зібравши 6,7 % голосів виборців, не одержав жодного місця в колегії вибірників, хоча він при пропорційній системі міг би розраховувати на 36 вибірників [5].

За *мажоритарною системою відносної більшості* цій системі як правило не встановлюється обов'язковий мінімум участі виборців у голосуванні: якщо проголосував хоча б один виборець, то вибори вважаються такими, що відбулися. Якщо ж висунуто один кандидат на місце, він вважається обраним без голосування. Недолік цієї системи полягає у тому, що фактично не враховується велика кількість голосів політичних партій малих і середніх за своїм впливом. Разом з тим така система забезпечує партії-переможцеві значну більшість у парламенті, що дозволяє при парламентарних і змішаних формах республіканського правління формувати стійкий уряд. Дану систему застосовують у якості єдиної для виборів якої-небудь палати парламенту 43 держави, у тому числі США.

Мажоритарна система абсолютної більшості – це система, яка для обрання вимагає абсолютної більшості голосів, тобто більше половини загального їхнього числа. Таке вихідне загальне число може обчислюватися трьома способами: від загального числа зареєстрованих виборців; від загального числа поданих голосів, від загального числа поданих дійсних голосів.

При цій системі звичайно встановлюється нижній поріг участі виборців у голосуванні. Якщо він не досягнутий, вибори вважаються недійсними або що не відбулися. Достоїнством даної системи в порівнянні з мажоритарною системою відносної більшості є те, що обраними вважаються кандидати, підтримані дійсною



більшістю виборців, що проголосували, хоча б цю більшість становив один голос. Недолік же її в тім, що пропадають голосу, подані проти перемігших кандидатів, а також специфічний дефект – часта нерезультативність виборів, що найбільше ймовірно при великій конкуренції кандидатів. Це відбувається тоді, коли через розкол голосів жоден з кандидатів, що балотуються, не одержав необхідної більшості. Така нерезультативність переборюється такими способами:

- проведення другого туру (повторне голосування), коли балотуються вже не всі кандидати, що суперничали в першому турі. Наприклад, у Росії в другий тур виходять два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів. Переможцем визнається кандидат, що набрав відносно більшість голосів. У Франції в другому турі беруть участь всі бажаючі кандидати першого туру, що зібрали в першому турі не менш 12,5% голосів від числа виборців, внесених у списки. Для перемоги кандидатіві також необхідно відносна більшість поданих голосів виборців [2].

- проведення альтернативного голосування, тобто виборець у бюлетені цифрами вказує перевага для нього кандидатів. Така система застосовується в Австралії при виборах палати представників, а також на парламентських виборах у штатах.

Мажоритарна система кваліфікованої більшості – це система, за якою обраним вважається кандидат (список кандидатів), які одержали кваліфіковану більшість голосів. Кваліфікована більшість установлюється законом і перевищує більшість абсолютне. Ця система застосовується рідко, тому що ще менш результативна, чим система абсолютної більшості. Наприклад, у Чилі палата депутатів обирається по двохмандатним виборчим округам. Партія, яка зібрала 2/3 від загального числа дійсних голосів, одержує обидва мандати від округу [4].

Як відомо, в 40-і рр. XIX в. проекти пропорційних виборчих систем запропонували американець Томас Джильпін і швейцарець Віктор Консідеран. Зміст даного виду виборчої системи полягає в тому, що число мандатів, які одержують політичні об'єднання, відповідає числу поданих за його кандидатів голосів. До початку XX в. налічувалося 152 різновидів пропорційної виборчої системи; у теперішній час вона застосовується більш ніж в 60 країнах світу [6].

Головна відмінність пропорційних виборчих систем від мажоритарних полягає в тому, що вони будуються не на принципі більшості, а на принципі пропорційності між отриманими голосами та завойованими під час виборчих перегонів мандатами. Застосування пропорційних систем, на наш погляд, дозволяє забезпечити відносну відповідності між кількістю голосів і кількістю мандатів.

При пропорційній системі створюються порівняно великі багатомандатні округи, від кожного з яких обирається кілька депутатів; чим більше округ, тим більш чітко проявляються переваги пропорційної системи. Вибори, проведені за пропорційною системою, є суто партійними. Кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади, і виборець голосує за список своєї партії цілком, хоча в ряді випадків йому надається можливість визначити своє ставлення до певних кандидатів у самому списку. Після того як виборці висловили свою волю, а голоси підраховані, визначається виборчий метр, або квота, тобто найменше число голосів, необхідне для обрання одного депутата. Квота може визначатися як для кожного округу окремо, так і для всієї країни в цілому. Найпростіший спосіб визначення квоти був запропонований біля ста років тому англійським ученим Т. Хером. квота визначається за допомогою розподілу загального числа поданих у даному окрузі голосів на кількість підлягаючому розподілу мандатів [3].

Розподіл мандатів між партіями здійснюється шляхом розподілу отриманих ними голосів на квоту. Скільки разів квота укладеться в кількості отриманих партією голосів, стільки мандатів остання одержить. Недолік зазначеної системи полягає в тому, що

вона за рідкісними винятками не дозволяє розподілити відразу всі мандати. Для ліквідації цього недоліку застосовують додатковий спосіб розподілу мандатів, які залишилися, за допомогою «методу найбільших залишків»: мандати, які залишилися, передаються партіям, що мають найбільше число голосів, що були зібрані при першому розподілі.

Застосовуються два основні правила, згідно яким здійснюється розподіл мандатів усередині партійного списку.

Правило «пов'язаних списків» полягає у тому, що порядок розташування кандидатів у списку визначається самою партією. Виборець голосує за весь список.

Правило «пов'язаних списків» дозволяє партії протягти в парламент будь-якого кандидата, поставивши його на чолі списку в тім окрузі, у якому вона має гарантоване число голосів. При цьому виборець не має змоги визначити своє відношення до кандидатів, тому що він голосує за партію, а не за осіб.

Правило «вільних списків» ліквідує цей недолік. Воно дозволяє виборцеві, що проголосував за весь список цілком, виразити своє відношення до кандидатів, проставивши проти їхніх імен цифрами або іншим способом свої переваги. Пропорційна система, якщо вона не перекручена різного роду доповненнями й виправленнями, дає відносно вірне відбиття в представницькому органі дійсного співвідношення політичних сил.

Напівпропорційні системи прагнули згладити недоліки мажоритарної системи, не переходячи до пропорційної. Дана система спрямована на забезпечення часткових меншостей, для чого застосовувалися системи обмеженого вотуму, система єдиного непередаваного голосу, система кумулятивного вотуму.

В інтересах з'єднання достоїнств мажоритарної та пропорційної систем і виключення властивих кожній з них недоліків поряд зі сполученням обох систем в одних країнах у деяких інших стали застосовувати систему єдиного переданого голосу, змішані системи.

Зазначимо, що з точки зору фахівців-математиків, які створили комп'ютерну модель сучасного виборчого процесу ідеальну демократичну процедури проведення виборів на практиці створити майже неможливо [7]. Тому при оцінці виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головним вважається формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – пропорційній, або змішаній.

*Висновки.* Отже, ми можемо дійти висновку, що застосування у виборчому законодавстві країни певної виборчої системи впливає не тільки на результати виборчого процесу та розподіл депутатських мандатів, але й на створення та персональний склад уряду держави. Тому в сучасних умовах країни світу намагаються покращити партійно-політичне структурування суспільства за допомогою реформування національної виборчої системи. Але на ефективність функціонування у суспільстві виборчої системи можуть здійснити вплив цензи та загороджувальні пункти. Правове регулювання цих факторів може бути напрямком подальших наукових розвідок.

#### **Список використаної літератури**

1. Выборы: правовые основы, избирательные технологии : науч. прав. и практич. пособ. / С. А. Альфер, И. И. Бугрова, А. Е. Вашкевич и др.; отв. ред. С. А. Альфер; науч. ред. М. Ф. Чудаков. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск.: Тесей, 2000. – 304 с.
2. Василевич Г. А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько; под общ. ред. Г. А. Василевича. – М. : Книжный Дом, 2006. – 480 с.

3. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб.. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.
5. Рыбаков А. В. Избирательное право и избирательные системы / А. В. Рыбаков // Социально-политический журнал. – 1998. – № 2. – С. 113 – 122.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. В 4-х т. Т. 1-2. / отв. ред. Б. А. Страшун. – Минск : Изд-во БЕК, 1996. – 778 с.
7. Заяць Н. Вибори як реалії сучасної державно-правової діяльності; теоритичний аспект / Н. Заяць // Право України. – 2007. – № 11. – С. 26 - 27.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2014 р.

**O. V. Filonov**

#### **MODERN ELECTORAL SYSTEMS, THEM POSITIVE AND NEGATIVE LINES, PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

*The basic electoral systems are considered from the point of view the exposure of their failings and advantages in modern terms. Advantage of the majority system of absolute majority consists in that it in a country with withstand democratic traditions allows to create a stable government comparatively. Application of the proportional systems allows to provide relative accordance between the amount of voices and amount of mandates.*

*In interests of connection of dignities of the majority and proportional systems and exceptions peculiareach of them failings next to connection of both systems in one countries applyi the system of the passed voice, the mixed systems.*

*From the point of view specialists-mathematicians which created the computer model of modern electoral process ti create ideal democratic election procedures is almost impossible. Therefore at the estimation of the electoral system a decision role is played by correlation of priorities: if the main is consider setting up a stable effective government, advantage gives oneself up the majority system; if an accent is done on an adequate representative office in parliament of interests of different groups of population – to proportional, or mixed.*

*Thus application in the electoral legislation of country of the certain electoral system influences not only on the results of electoral process and distributing of deputy mandates but also on creation and personal composition of government of the state. Therefore in the modern terms of the world country tryto improve party political structure of society reformation of the national electoral system. But on efficiency of functioning in society of the electoral system can carry out influence qualifications and barrage points.*

**Keywords:** elections, electoral process, majority system, proportional system, mixed system.

УДК 342.745

**В. С. Шестак**

#### **ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНІ ОБ'ЄКТИ: ЮРИДИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ**

*В статті на основі аналізу наукової літератури та чинного законодавства досліджено наскільки повно та всебічно опрацьовано розуміння низки основних понять, які стосуються історико-культурних об'єктів.*

*Питання взаємодії держави та права з культурою стають дедалі більш актуальними та потребують детального вивчення та вирішення.*

**Ключові слова:** держава, право, культура, історико-культурні об'єкти, об'єкти культурної спадщини, пам'ятки історії і культури, культурні цінності.

*Постановка проблеми.* Актуальність теми дослідження, її наукова і практична

направленість визначена тим, що культура того чи іншого народу-унікальне неповторне багатогранне явище. Відродження України як незалежної і суверенної держави із власним минулим, сучасним та майбутнім нездійсниме без об'єктивізації в тій чи іншій формі тих здобутків, завдяки яким можна не тільки відстежити характер та особливості розвитку суспільства та держави на її території, а й розглядати нашу країну, її культуру та історію як невід'ємні складові загального цивілізаційного розвитку людства.

Одним із колективних прав за міжнародним правом є право народу на свою спадщину. В Україні це право закріплено в Конституції, інших законодавчих актах. Зокрема, згідно з ч.5 ст.54 Конституції України «Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами» [1].

Мабуть, небагато виявиться народів у світі, культурну спадщину яких так систематично знищували і культурні цінності яких так масово вивозили, як надбання українського народу. Народ, який досяг високого рівня цивілізації ще у IX ст., а потім на віки втратив свою незалежність і перейшов під іноземне панування, не міг реалізувати свого права на культурну спадщину.

У той час, як в інших країнах відповідні установи десятиліттями ретельно фіксували й досліджували втрати свого культурного надбання, у нас до останнього часу практично не велися підрахунки втраченої історико-культурної спадщини, не порушувалися питання фінансового еквівалента втраченого. Тому нині перебуваємо у надзвичайно складній ситуації. Через кілька століть після перших т.з. «братських» поборів, через майже 70 р. після Другої світової війни, яка забрала третину мистецьких творів, книгозбірень та архівів із нашої національної скарбниці, ми «збудились обкрадені». Світ дізнався про величезні втрати української культури, про тотальне знищення, пограбування, вивезення наших культурних цінностей аж на Міжнародному симпозиуму «Втрати Другої світової війни і післявоєнного періоду. Відновлення і повернення культурних цінностей» у Нью-Йорку в 1994 р, де вперше була присутня Україна. І цифри щодо втрат української культури вразили всіх. Але надалі за В.Черномірдіном-«хотіли як краще, а вийшло як завжди». Побідкались і замовкли. Хоча у післявоєнні роки міжнародною спільнотою були прийняті у рамках ООН, Ради Європи та інших організацій безліч Конвенцій щодо культурних цінностей (охорону, збереження, вивоз, повернення тощо).

Наприклад, згідно з Конвенцією про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 р. держави-учасниці принаймі один раз на чотири роки звітують про вжиті, відносно вжиті, підготовлювані чи такі, що вивчаються їх адміністраціями заходи для втілення в життя цієї Конвенції. Але реальний стан із реалізацією Конвенції в Україні не дає змоги Міністерству культури, Міністерству закордонних справ підготувати виграшну інформацію. Наприклад, не проведено маркування емблемою ЮНЕСКО культурних цінностей, що належать до Державного музейного фонду України. Нерухомих культурних цінностей та центрів їх зосередження не визначено, а також не розроблено пропозицій щодо внесення їх до «Міжнародного реєстру культурних цінностей, що перебувають під спеціальним захистом і позначені відмітним знаком Конвенції». До списку найвизначніших пам'яток всесвітньої культурної спадщини до недавнього часу було занесено лише Софійській собор (XI ст.) та Києво-Печерську лавру (XI –XVIII ст.). Нині настав час відродження національної культурної спадщини, в якій повною мірою відбито світовідчуття українського народу.

*Мета цього дослідження* – на основі аналізу наукової літератури та чинного законодавства визначити, наскільки повно та всебічно опрацьовано розуміння низки

основних понять, які стосуються історико-культурних об'єктів, для чого не тільки встановити поняття деяких термінів, а і значення кожного з понять як з точки зору їх місця та ролі в культурній сфері суспільства, так і з позицій їх нормативно-правового забезпечення.

В цьому контексті дослідження феномену культури як історико-культурного досвіду людей, який виникає, розвивається і реалізується в різних соціально-економічних умовах, законах і рисах їх діяльності, передається з покоління в покоління у вигляді ціннісних орієнтацій і ідеалів, інтерпретується в традиціях, обрядах, витворах мистецтва, має важливе значення для розвитку культури [2, с. 66]. До числа проявів феномену культури як історико-культурного досвіду людей, в якому вона втілюється в найбільш образних формах, безумовно, слід віднести об'єкти (предмети, процеси, явища) культурної спадщини, бо саме в них знаходять своє втілення та відображення певні цінності археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього плану. Важливість збереження та охорони цих об'єктів пов'язана з тим, що історико-культурна спадщина є одним з головних чинників формування української національної ідентичності та відродження духовності українського народу [3]. Відповідно, її охорона та використання є частиною діяльності по збереженню, з одного боку, унікальності України як суверенної і незалежної держави, а з другого-підтвердження її статусу як повноправного учасника світового процесу розвитку людської цивілізації.

Саме тому визнання важливості історико-культурних об'єктів та необхідності їх збереження знайшло своє відображення у закріпленні на конституційному рівні (ст. 54 Конституції України) обов'язку держави по їх охороні. Враховуючи те, що реалізація цього обов'язку здійснюється переважно завдяки діяльності держави та її уповноважених органів, бо відповідальність за охорону історико-культурних об'єктів є пріоритетом кожної країни [4, с. 14], то таку діяльність слід розглядати як частину здійснення її культурної функції. Головною умовою належної реалізації цієї функції є її нормативно-правове забезпечення, у тому числі забезпечення діяльності по охороні та використанню історико-культурних об'єктів.

З урахуванням цього є всі підстави відзначити, що від того, наскільки повно та всебічно опрацьовані у відповідних нормативно-правових актах основні поняття, які стосуються історико-культурних об'єктів істотним чином залежить і те, наскільки всебічно забезпечені їх охорона та використання. Адже тільки в такому разі можна чітко виділити об'єкт забезпечення (культурну спадщину, культурні цінності тощо), з'ясувати його істотні ознаки та вжити відповідних організаційних, правових, фінансових та інших заходів з метою охорони та використання. Тобто, вирішення питань визначення поняття, значення та видів історико-культурних об'єктів безпосередньо пов'язується із належною реалізацією низки положень Основного Закону нашої країни (ст.ст. 11, 12, 54, 66).

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Теоретичну базу дослідження склали праці вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема В. І. Акуленка, Г. О. Андрес, Р. В. Асейкіна, І. О. Биля-Сабадаш, О. В. Богачової, В. О. Василенка, А. В. Гудзевича, В. Ю. Докучаєва, М. С. Кельмана, О. Р. Копієвської, М. О. Кравцова, В. В. Кузнецова, Т. В. Курило, Ю. В. Опалько, О. І. Мельничук, О. Г. Мурашина, В. Ю. Мурзіна, І. В. Пивовар, О. Ф. Скакун, О. В. Усенко, Л. Г. Штика, тощо, та чинне законодавство у сфері збереження та використання історико-культурних об'єктів. Аналізуючи фахову літературу та чинне законодавство, слід відзначити, що як в наукових роботах, так і текстах нормативно-правових актів, на жаль, відсутня єдність у розумінні та застосуванні низки понять, що є основними у сфері охорони та використання історико-культурних об'єктів та характеризують їх як об'єкти забезпечення з боку держави.

Зокрема до цих понять слід віднести такі: «історико-культурні об'єкти», «об'єкти культурної спадщини», «історико-культурні ресурси», «пам'ятки історії та культури», «культурні цінності» тощо.

В цьому контексті з приводу тлумачення поняття «об'єкти культурної спадщини» Р. Асейкін, яким було проаналізовано роботи низки вчених (В. А. Ломако, А. Бражко, Т. Г. Каткової, Н. В. Михайлової, В. О. Навроцького, С. О. Приданова, С. П. Щерби та ряду інших), відмічає, що серед них немає єдності думок щодо визначення цього поняття [5, с. 33].

Така ситуація, як ми вважаємо, не сприяє уніфікації законодавства та відповідної правової практики стосовно охорони та використання історико-культурних об'єктів та культурної спадщини, зокрема. Більш того, відсутність єдності в теоретичних концепціях та практичних підходах до розуміння основних понять, що утворюють певну понятійну структуру цієї сфери, створює непоодинокі колізії при вирішенні питання про можливість віднесення конкретного об'єкту до числа історико-культурних об'єктів. Показовим є приклад, наведений В. Кузнецовим, який відмічає, що чинним Законом України «Про охорону культурної спадщини» чітко визначена низка понять, у тому числі і «об'єкти культурної спадщини» та їх види (ч.2 ст.2), закон містить вичерпний перелік таких об'єктів. Але в цьому переліку не знайшлося місця для документів Національного архівного фонду. Це мало наслідком те, що такі документи не можна було віднести до об'єкта культурної спадщини як предмета злочину, передбаченого ст. 298 КК України. Зважаючи на це, безпосередньої відповідальності за умисні протиправні дії проти вказаних документів не було передбачено аж до 18 січня 2007 р.[6, с. 14].

Недоліки понятійного апарату мали серйозні негативні наслідки у вигляді незабезпечення належного виконання обов'язку держави з охорони та захисту одного з проявів культурної спадщини. Отже, подібні ситуації обумовлюють необхідність вжиття державою правових та організаційних заходів по охороні, збереженню та використанню культурної спадщини, у тому числі завдяки належному визначенню об'єктів цих дій.

Таким чином, однією з актуальних проблем сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності, пов'язаної із охороною та використанням історико-культурних об'єктів, є певна внутрішня суперечливість понятійного апарату в цій сфері. Саме тому потребує дослідження питання вдосконалення понятійного апарату в цій сфері, а також встановлення значення кожного з понять як з точки зору їх місця та ролі в культурній сфері нашого суспільств, так і з позицій їх нормативно-правового забезпечення.

*Виклад основного матеріалу.* Насамперед виділимо ті поняття, які, на наш погляд, не тільки найбільш часто використовуються при позначенні певних явищ у цій сфері, а й фактично утворюють певну понятійну систему.

Так, в нормативно-правових актах (Конституції України, Конвенції ЮНЕСКО «Про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини», «Про охорону нематеріальної культурної спадщини», «Про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності», «Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту», Рекомендаціях ООН про міжнародний обмін культурними цінностями, Міжнародній хартії з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць (Венеціанська хартія), Європейської культурної конвенції 1954 року, Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, Законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про музеї та музейну справу», «Про охорону археологічної спадщини», «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», Рекомендації

парламентських слухань «Культурна політика в Україні: пріоритети, принципи та шляхи реалізації», Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» та низки інших) [7], базовими є такі поняття: історико-культурні об'єкти, культурна спадщина, природна спадщина, культурні цінності, культурні і духовні цінності, об'єкт культурної спадщини, об'єкти спадщини, що охороняються, пам'ятки історії та культури, пам'ятки культурної спадщини, пам'ятка, історична пам'ятка, комплекси(ансамблі), визначні місця тощо. Відмітимо, що свого часу в чинному законодавстві України відбулася заміна поняття «історико-культурна спадщина» на поняття «культурна спадщина», а тому їх слід розглядати як синоніми.

Ми навели такий розширений перелік міжнародно-правових актів та актів національного законодавства для того, що б додатково продемонструвати визнання на всіх рівнях важливості та цінності історико-культурних об'єктів, необхідності їх охорони, відповідно і тієї уваги, яка приділяється їх правовому забезпеченню.

В свою чергу, в науковій літературі (В. І. Акуленко, Р. В. Асейкін, В. О. Василенко, А. В. Гудзевич, В. Ю. Докучаєва, Т. В. Курило, Ю. В. Опалько, В. Ю. Мурзін, О. В. Усенко та ін.) присвяченій питанням охорони та використання культурної спадщини, можна зустріти такі поняття: історико-культурна спадщина, культурна спадщина, історичні та культурні цінності, історико-культурні цінності, культурні цінності, історико-культурні ресурси, культурно-історичне середовище, об'єкти культурної спадщини, об'єкти історико-культурних цінностей, культурно-історична пам'ятка або історико-культурна пам'ятка.

З аналізу наведених термінів та їх значення, що наводяться у фаховій літературі та міститься в чинному законодавстві, можна зробити декілька висновків, які дають можливість не тільки навести достатньо вичерпну характеристику понятійного апарату у сфері охорони та використання культурної спадщини, але й запропонувати певні кроки по усуненню існуючої суперечливості в системі понять в цій сфері. До того ж, на наш погляд, в результаті проведеного аналізу з'явиться можливість викласти ці поняття з позиції їх взаємозв'язку та взаємовідношення, що допоможе їх системному сприйняттю та застосуванню.

Останнє зауваження може бути покладено в основу формування погляду (ресурсно-об'єктний підхід) на культурну спадщину та взагалі на культуру як на певні цілісні явища, які мають власну структуру та, з одного боку, виступають об'єктом державного нормативно-правового забезпечення, а з іншого-є ресурсом для особи та суспільства. А відповідні елементи цієї структури знаходять своє відображення та нормативне закріплення у поняттях та термінах. З цього приводу Л. Штикою, С. Кравченком відзначається, що такий підхід відображує системність наукового знання, коли в процесі наукової діяльності створюються теоретичні системи, які складаються із сукупності абстракцій – категоріальної структури даної галузі знання. І окремо ними підкреслено, що рівень наукового пізнання у тій чи іншій науковій сфері відображується саме станом концептуальної розробленості предмета, понятійним апаратом, наявністю терміносистеми [8]. Відповідно, є всі підстави для висновку, що належне опрацювання понятійного апарату у сфері охорони та використання культурної спадщини підвищить ступінь сформованості пізнання цієї сфери, а також «стан концептуальної розробленості» предмета нормативно-правового її забезпечення як цілісного об'єкта. Саме належним чином опрацьований понятійний апарат і розкриває цю систему як сукупність взаємодіючих та взаємообумовлених історико-культурних об'єктів, які у своїй сукупності і утворюють власне культурну спадщину як об'єкт забезпечення, а також як відповідний ресурс, який має значення для розвитку інших сфер суспільного та державного життя.

*Висновки.* Тому, що стосується безпосередньо тих висновків, які є результатом

проведеного нами аналізу понятійного апарату, що застосовується у сфері охорони та використання культурної спадщини, то слід відзначити наступне:

по-перше, певну різноманітність у використанні понятійного апарату, яка притаманна переважно представникам науки, що можна пояснити відсутністю вимоги до однозначності наукової термінології, а також намаганням сформулювати поняття, яке б, на думку певного фахівця, здатне було б найбільш повно відобразити відповідне явище. Так, фактично як синоніми використовуються такі групи понять: історико-культурна спадщина та культурна спадщина; історичні та культурні цінності, історико-культурні цінності або культурні цінності; історико-культурні ресурси, об'єкти культурної спадщини, об'єкти історико-культурних цінностей, культурно-історична пам'ятка. Явище синонімії, як вказується в літературі, полягає у називанні того самого поняття (того самого змісту) різними термінами і воно досить поширене в законодавстві внаслідок природного бажання нормопроектувальників урізноманітнити виклад, уникнути повторів тощо. Проте наявність синонімів у мові права є певною проблемою через їх властивість мати різні відтінки значення [9, с. 82]. Засобом подолання цієї проблеми є стандартизація термінології, яка має бути спрямована на те, щоб обрати ту чи іншу термінологічну норму та затвердити її як обов'язковий варіант для усунення двозначності у спілкуванні. Зокрема це пов'язується із усуненням існування зайвих синонімів чи варіантів [10, с. 70-73]. Вважаємо, що наукова спільнота повинна все ж таки дійти певної єдності з приводу цього питання;

по-друге, іншим недоліком понятійного апарату в цій сфері також є не завжди обґрунтоване, не таке, що відповідає встановленим в логіці та праві вимогам до формулювання понять [11, с. 40], розкриття значень однакових термінів. Особливо це стосується формулювань, які містяться у відповідних нормативно-правових актах. Наприклад, визначення поняття «культурна спадщина», що міститься в чинному законодавстві, не можна назвати вдалим через його розпливчастість, неконкретність і часткову тавтологію, воно також не відображає в повному обсязі сутність поняття «культурна спадщина»-терміну, що лежить в основі зовнішнього відображення національної культури, а крім того, тлумачення цього терміну не відповідає вимогам, що висуваються до утворення дефініцій [12, с. 165-166]. З цим висновком ми повністю погоджуємося, та відмітимо з цього приводу точку зору О.Богачової, що для створення законів необхідно розробити та уніфікувати єдині мовно-термінологічні вимоги, оскільки від цього значною мірою залежить ефективність законодавства, правильне розуміння, обґрунтоване застосування законів [13, с. 11]. На жаль, недотримання цієї вимоги в теоретичному, нормативному та практичному аспектах реалізації адміністративно-правового забезпечення охорони та використання культурної спадщини не тільки вносить певну неузгодженість, а й іноді не дозволяє ефективно застосовувати законодавство в цій сфері;

по-третє, як представникам науки, так і представникам нормотворчих органів (наприклад, ООН, ЮНЕСКО, Верховної Ради України) притаманна певна подвійність у застосуванні термінології, що в більшості випадків і проявляється як синонімічність, де одне і теж явище має два або більше понять, що його позначає. Наслідком цього є певна неузгодженість та колізії в розумінні окремих дефініцій, коли одні й ті ж самі за значенням поняття, наприклад, історико-культурна спадщина та культурна спадщина, історико-культурні цінності та культурні цінності, можуть співвідноситися як частина та ціле. В інших випадках поняття розкривається не через вказівку на його істотні ознаки, наприклад, ознаку видатної універсальної цінності з точки зору історії, мистецтва чи науки, а йде переважно шляхом вказівки на об'єкти (предмети та явища), які можуть бути віднесені до конкретної культурної спадщини (пам'ятки, ансамблі, визначні місця тощо);



по-четверте, перевага у вирішенні проблеми упорядкування понятійного апарату у сфері охорони культурної спадщини повинна бути надана міжнародним нормативно-правовим актам. Така констатація обумовлюється тим, що ці акти характеризуються узагальнюючим значенням їх тексту, у тому числі і понять, а також тим, що текст цих актів є взаємно узгодженим між державами-учасниками (наприклад, відповідними конвенціями ЮНЕСКО). Відмічено, що характерною рисою міжнародних договорів є їх насиченість оціночними поняттями, високий рівень абстрактності їх приписів [14, с. 8-10]. Також, що є немаловажним фактором, сучасна правова система України розвивається в напрямку її гармонізації із правом Європейського Союзу, міжнародним правом взагалі, що своїм проявом має надання пріоритету положенням міжнародно-правових актів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, перед нормами чинного національного законодавства;

по-п'яте, саме в нормативно-правових актах, у тому числі і міжнародних, які створено із дотриманням вимог та правил нормотворчої техніки, понятійний апарат знаходиться у певному системному взаємозв'язку та утворює комплекс понять, що характеризує явища, предмети, об'єкти в цій сфері. Такий підхід має власне значення, адже завдяки такий системності та взаємозв'язку понять ми отримуємо цілісну характеристику важливої частини буття суспільства-культурної спадщини. Це фактично утворює підґрунтя для подальшого розвитку погляду на це явище як на певну систему, яка, з одного боку, є об'єктом реалізації культурних прав особи, а з іншого є об'єктом управління, щодо якого, адміністративно-правове забезпечення здійснюється з боку держави. Звернемо увагу на точку зору Н. Раданович, яка з приводу національної імплементації міжнародних договорів вказує, що мета цієї імплементації полягає у забезпеченні можливості використання норм таких договорів окремими громадянами, де гарантією цього є те, що міжнародні акти передбачають наявність міжнародних механізмів, що здійснюють контроль за впровадженням у життя міжнародних зобов'язань, узятих на себе державами згідно цих договорів [15, с. 8-10]. Вважаємо, що це виступає окремим видом гарантій (міжнародних) виконання державою обов'язку по належній охороні та використанню об'єктів культурної спадщини.

*Висновок.* З метою усунення виявлених вище недоліків нами опрацьовано основні напрямки впорядкування понятійного апарату у сфері охорони та використання історико-культурних об'єктів, культурної спадщини. Слід визнати наступні кроки:

1) усунення синонімічності між поняттями. Це можна забезпечити шляхом виключення із вживання одного з термінів-синонімів. Наприклад, заміна поняття «історико-культурна спадщина» на поняття «культурна спадщина». На наш погляд, це усунення синонімічності є доволі дієвим заходом, йому слід надати перевагу при вдосконаленні нормативно-правової бази та впорядкуванні термінології, що використовується в наукових працях з досліджуваного питання.

2) систематизація та упорядкування понятійного апарату. Це слід здійснити за рахунок більш чіткого та науково-обґрунтованого визначення обсягу відповідних понять, що застосовуються в цій сфері як щодо характеристики окремих об'єктів культурної спадщини, так і в цілому. Це може бути зроблено шляхом встановлення співвідношення між окремими поняттями, а також формування на цій основі відповідного понятійного рядку. Наприклад, введенню певного співвідношення при одночасному використанні в нормативних дефініціях понять «культурна спадщина» та «культурні цінності». Як наслідок ми отримуємо взаємопов'язаний та взаємно узгоджений понятійний ряд, який системно та повно буде характеризувати форми та види прояву конкретного явища суспільної дійсності.

На підставі узагальнення вище наведених нормативно-правових актів та наукових джерел, а також урахування змісту окремих термінів, спробуємо виділити ті поняття,

завдяки яким відбувається визначення основних складових елементів культурної спадщини як певного системно-організованого явища. На наш погляд, до числа основних понять слід віднести такі: культурна (природна) спадщина, культурні цінності, об'єкти культурної спадщини, пам'ятка культури. Вважаємо, саме вони є необхідними та достатніми для характеристики досліджуваного нами явища як цілісного об'єкта (користування та забезпечення). А їх застосування в такій ролі буде сприяти усуненню синонімічності.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України. - Х.: Одиссей, 2012. – 56 с.
2. Копієвська О. Р. Культурна спадщина в контексті історичної культурології / О. Р. Копієвська // Питання культурології : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 25. – С. 66.
3. Гевель К. М. Проблеми та перспективи державного управління сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини в Україні [Електронний ресурс] / К. М. Гевель // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09gkmksu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09gkmksu.pdf)
4. Андрус Г. О. Охорона культурної спадщини України в контексті світових інтеграційних процесів (друга половина ХХ – початок ХХІ століття) : автореф. дис... канд. іст. наук: 26.00.05 / Ганна Олександрівна Андрус; НАН України; Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Центр пам'яткознавства. – К., 2009. – С. 14.
5. Асейкін Р. В. Поняття «об'єкт культурної спадщини» / Р. В. Асейкін // Право і безпека. - 2009. - №4. – С.33.
6. Кузнецов В. В. Правові передумови встановлення кримінально-правового захисту документів Національного архівного фонду / В. В. Кузнецов // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 1. – С. 14.
7. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини : Конвенція ЮНЕСКО від 16.11.1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_089](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_089)  
Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини : Конвенція ЮНЕСКО від 17.10.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Відомості Верховної Ради України від 18.04.2008 – 2008 р., № 16, стор. 427, стаття 153.  
Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності: Конвенція ЮНЕСКО від 14.11.1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_186](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_186)  
Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту : Конвенція ЮНЕСКО від 14.05.1954 [Електронний ресурс].– [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_157](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_157)  
Рекомендація про міжнародний обмін культурними цінностями. Рекомендації ООН від 26.11.1976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_725](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_725)  
Міжнародна хартія з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць (Венеціанська хартія) : Хартія ООН від 31.05.1964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_757](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_757)  
Європейська культурна конвенція 1954 року : Конвенція Ради Європи від 19.12.1954 // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Книга 1. – Ст. 934.  
Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи: Конвенція Рада Європи від 03.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_226](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_226)

- Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 № 1805 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
- Про музеї та музейну справу : Закон України від 29.06.1995 № 249/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 191.
- Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 № 1626–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.
- Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України від 21.09.1999 № 1068–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.
- Про Рекомендації парламентських слухань «Культурна політика в Україні: пріоритети, принципи та шляхи реалізації» : Постанова Верховної Ради України від 21.06.2005 № 2680–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – Ст. 376.
- Про охорону і використання пам'яток історії та культури : Закон УРСР; від 13.07.1978 № 3600 – IX // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 30. – Ст. 426.
8. Штика Л. Г. Методологічний підхід до формування терміносистеми в галузі науки «Державне управління» [Електронний ресурс] / Л. Г. Штика, С. О. Кравченко // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1.– Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2009-1/doc\\_pdf/Shtyka\\_LG.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2009-1/doc_pdf/Shtyka_LG.pdf)
9. Шкурко В. Підходи до формування та впорядкування термінології законодавства засобами комп'ютерних лінгвістичних технологій / В. Шкурко, С. Ющенко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка» : Проблеми української термінології. – 2007. – № 593. – С. 82.
10. Куньч З. Умотивованість терміна як передумова стандартизації науково-технічної термінології / З. Куньч // Вісник Національного університету «Львівська політехніка» : Проблеми української термінології. – 2008. – № 620. – С. 70-73.
11. Биля-Сабадаш І. О. Мовностилістичні правила вираження змісту нормативних правових актів [Електронний ресурс] / І. О. Биля-Сабадаш // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 40. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bionpa.pdf>
12. Пивовар І. В. Культурна спадщина як об'єкт адміністративно-правової охорони / І. В. Пивовар // Науковий вісник КНУВС. - 2010. – №1 – С. 165-166.
13. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Олена Вікторівна Богачова; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – С. 11.
14. Раданович Н. М. Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження (на матеріалах впровадження конвенції про захист прав і основних свобод людини) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Наталія Миколаївна Раданович; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. – Л., 2000. – С. 8.
15. Раданович Н. М. Вказ. праця. – С. 8-10.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2014 р.

**V. S. Shestak**

#### **HISTORICAL AND CULTURAL OBJECTS: LEGAL DETERMINATION**

*Research of the phenomenon of culture as historical and cultural experience of people, which arises up, develops and realized in different socio-economic terms, laws and lines of their activity, passed from a generation in a generation as the valued orientations and ideals, interpreted in traditions, ceremonies, works of art, has an important value for development of culture. To the number of displays of the phenomenon of culture as historical and cultural experience of people, in which she is incarnated in the most vivid forms, surely, it follows to take the objects (objects, processes, phenomena) of cultural legacy, because the certain values of archaeological, aesthetic, ethnologic, historical, architectural, artistic, scientific or artistic plan find the embodiment and reflection exactly in them. Importance of maintenance*

*and guard of these objects is related to that a историко-культурна legacy is one of main factors of forming of the Ukrainian national identity and revival of spirituality of the Ukrainian people. Accordingly, her guard and use is part of activity on maintenance, from one side, unicity of Ukraine as sovereign and independent state, and from the second is confirmation of her status as a competent participant of world process of development of human civilization.*

*For this reason confession of importance of cultural legacy as the special phenomenon and necessity of her maintenance found the reflection in fixing at constitutional level of duty of the state on her guard. Taking into account that realization of this duty is carried out mainly due to activity of the state and his authorized organs, because responsibility for the guard of cultural legacy is priority of every country, then such activity it follows to examine as part of realization of her cultural function. The main condition of the proper realization of this function is her normatively-legal providing, including. providing of activity on a guard and use of objects of cultural legacy.*

*Taking into account it there are all grounds to mark that from that, as far as full and the basic concepts which touch historical and cultural objects comprehensively worked out in corresponding normatively-legal acts, in general cultural legacy, depends substantial character and that, their guard and use is comprehensively provided as far as. In fact only at that rate можна clearly to distinguish the object of providing (cultural legacy), find out her substantial signs and to accept corresponding organizational, legal, financial and other measures with the purpose of her guard and use. Id est, the decision of questions of determination of concept, value and types of historical and cultural objects directly contacts with the proper realization of row of positions of Constitution of Ukraine (см.см. 11, 12, 54, 66).*

**Keywords:** *the state, right, culture, historical and cultural objects, objects of cultural heritage, monuments of history and culture, cultural values.*

УДК 342.57 (477)

**А. О. Янчук**

## **ПОНЯТТЯ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ ЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДУ**

*У статті досліджується нормативне закріплення поняття «захист», наукові підходи до визначення поняття «захисна діяльність народу» та певних суміжних термінів, аналізуються точки зору різних авторів на дану проблематику. В результаті аналізу, узагальнюються наукові підходи до визначення досліджуваного поняття, виокремлюються його ознаки, на підставі чого пропонується авторське визначення даного терміну.*

**Ключові слова:** *безпосереднє здійснення влади народом, народний суверенітет, народовладдя*

*Постановка проблеми.* З розвитком ідей народовладдя, проголошенням народу єдиним джерелом влади в державі та конституюванням відповідних положень в більшості країн світу все частіше почало виникати питання щодо можливості народу захищати належну йому владу у разі: зазіхання на неї, спроби її захоплення всупереч конституційним нормам і приписам чинного законодавства або ж звуження прав народу на прийняття відповідних рішень.

Досліджуючи різноманітні джерела можна зустріти різні назви даної діяльності, а саме – право на опір, право народу на повстання тощо. Ми ж в межах нашого

дослідження зупинимося на більш всеохоплюючій, загальній назві даного явища, яке характеризує різноманітні його прояви (як помірні, так і надзвичайно радикальні), а саме – захисна діяльність народу.

З огляду на зазначене, доцільним є дослідження поняття «захисна діяльність народу», окреслення його ознак та правової природи.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Окреслена проблематика є малодослідженою як українською так і зарубіжною правовою наукою. Як правило науковці досліджують народний суверенітет, безпосереднє народовладдя та окремі його форми, право на опір тощо. Тож виокремити окремі аспекти даної проблематики можна ознайомившись з працями таких дослідників як Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, В. Ф. Коток, В. В. Копейчиков, В. В. Кравченко, В. В. Комарова, М. В. Оніщук, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, О. Ю. Тодика, Ю. М. Тодика, Л. ЛеДюк, О. Г. Мурашин, М. І. Скригонюк, В. Л. Федоренко, В. Є. Чиркін, Л. М. Шипілов та ряд інших вчених.

*Виклад основного матеріалу.* Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає захист як дію за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися. А захищати, захистити визначає як обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т.ін. дій; пильно стежити за недоторканістю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь [1, с. 339].

У випадку ж, коли йде мова про повновладдя народу, неподільність його влади, під захистом необхідно розуміти саме оборону, охорону суверенітету народу, його влади, яка є неподільною, пильне стеження за недоторканістю прав народу, оборона, обстоювання поглядів, індивідуальних прав, інтересів громадян, гідності народу в цілому, захист їх від свавілля з боку держави, її органів чи посадових осіб.

В межах правового поля нашої держави термін «захист» пов'язується з галузевою направленістю відповідної діяльності. Так, зокрема, йдеться про соціальний захист – при цьому, в даному випадку йде мова про: соціальний захист різних категорій громадян, судовий захист, захист прав споживачів, захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном, захист авторського права і суміжних прав тощо.

Однак в питаннях здійснення захисної діяльності народу наше законодавство, як і наукові розробки не дають визначення даному поняттю і навіть не оперують ним.

В той же час, зазначена діяльність є актуальною і в сьогоdnішньому, демократичному суспільстві. Так, як писав свого часу Д. Талмон, починаючи з 1789 р. реальною загрозою політичній свободі народу виступає не деспотизм королів, а необмежена парламентська більшість, тоталітарна демократія [2, с. 318].

Особливого значення захисна діяльність народу набуває в результаті її здійснення народом безпосередньо. Адже, в ідеалі, виходячи зі змісту ідеї суверенітету (повновладдя), суверенні права повинні бути притаманні носієві верховної влади повністю. Тому формально-юридичний народний суверенітет розглядається як необмежена, невідчужувана і неподільна верховна влада народу [3, с. 122]. Народний суверенітет виступає як визнана державотворчим народом (легітимна), непохідна, постійна, юридично необмежена верховна влада, що володіє універсальним повноваженням на управління державою в цілому і концентрує монопольне право на прийняття остаточних рішень з усіх питань загальнодержавного значення [3, с. 120].

Таким чином, реалізуючи свій суверенітет, народ має право і навіть повинен захищати його всіма доступними йому засобами.

При цьому, не дивлячись на існуючі механізми забезпечення окремими інститутами держави суверенних прав народу, безпосереднє здійснення ним захисту свого суверенітету має значно важливіше значення.

В даному контексті досить важливим є питання – а що саме може захищати народ

безпосередньо? На нашу думку, аналіз Конституції України дає підстави для висновку, що безпосередньо народ може захищати суверенітет і незалежність України (стаття 1), Україну як демократичну, соціальну, правову державу (стаття 1), належну йому владу та можливість здійснювати її через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5), республіканський державний устрій (частина перша статті 5), право визначати і змінювати конституційний лад в Україні (частина третя статті 5), державну владу від її узурпації (частина четверта статті 5), здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу виконавчу і судову (частина друга статті 6), право на місцеве самоврядування (стаття 7), дію принципу верховенства права (частина перша статті 8), вищу юридичну силу та пряму дію норм Конституції (частина друга статті 8), відповідність міжнародних договорів Конституції України (частина друга статті 9), державну мову, всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (частини перша, друга статті 10), вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10), консолідацію та розвиток української нації, її історичної свідомості, традицій і культури (стаття 11), розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11), задоволення національно-культурних потреб українців, які проживають за межами держави (стаття 12), права Українського народу як власника землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (частина перша статті 13), права усіх суб'єктів права власності і господарювання (частина четверта статті 13), соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), поділ суспільного життя на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15), свободу політичної діяльності (частина четверта статті 15), екологічну безпеку і підтримання екологічної рівноваги на території України (стаття 16), суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку (частина перша статті 17), забезпечення національних інтересів і безпеки при здійсненні зовнішньополітичної діяльності України (стаття 18), свободу від примушення робити те, що не передбачено законодавством (частина перша статті 19), позитивний принцип діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (частина друга статті 19), державні символи України (стаття 20), гуманістичну спрямованість діяльності держави (стаття 3), передбачені Конституцією права і свободи громадян (Розділ II), можливість здійснення народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (Розділ III), незалежний, неупереджений та об'єктивний захист прав та інтересів громадян судом (Розділ VIII, XII), існуючий територіальний устрій України (Розділ IX, X), право на місцеве самоврядування, тобто право територіальної громади – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (Розділ XI), стабільність Конституції України та встановлений порядок внесення до неї змін (Розділ III).

Доцільно також окреслити як народ може здійснювати відповідний захист. На нашу думку, аналіз конституційних приписів дає підстави для висновку, що даний захист може здійснюватися у формі дострокового припинення повноважень або ж відкликання обраних народом органів та посадових осіб (Розділ III), у формі мирного опору (мирні збори, мітинги, походи і демонстрації) (стаття 39), через страйк як форму захисту економічних і соціальних інтересів народу (стаття 44), у формі збройного опору нелегітимній владі (стаття 5), у формі самозахисту будь-якими не забороненими законом засобами (частина п'ята статті 55 Конституції України) тощо.

Зазначене дає підстави для висновку, що захисна діяльність народу може

здійснюватися всіма доступними йому засобами.

Наведені форми є видами захисної діяльності, які заслуговують на увагу в межах окремого дослідження, а тому ми не зупинятимемося на аналізі даних видів в межах цього підрозділу. В той же час окреслений перелік форм захисної діяльності народу не є вичерпним. Конституційні приписи про повновладдя народу дають підстави стверджувати, що можуть використовуватися і інші форми захисної діяльності народу в межах конституційного поля держави.

При дослідженні поняття «захисної діяльності народу» необхідно звернути увагу на співробітництво, взаємодію народу і держави. Вимога щодо необхідності об'єктивації взаємовідносин народу і держави, а, отже, і можливість захисту народом своїх прав знайшла розвиток у літературі. Так, характерною тенденцією вирішення даного питання є закріплення в конституціях права про опір антинародній владі. В літературі зазначається, що право на повстання проти тиранії, на громадянську непокору, застосування сили проти насильства розглядаються як складові елементи народного суверенітету [4, с. 93-94].

Ю. М. Тодика вважає, що право на опір – це «палиця з двома кінцями», а тому не досить часто знаходить конституційне закріплення [4, с. 94]

Право на опір визнається елементом природного права. Тим не менш, проблема опору народу правлячій владі, яка діє всупереч волі народу, залишається в тіні. Це пояснюється насамперед тим, що потрібна дуже ретельна розробка цього права, щоб згодом виключити зловживання цим унікальним колективним правом. Нерідко конституції встановлюють обов'язки держави, невиконання яких веде до припинення повноважень, делегованих народом [3, с. 140-141]. А окремі конституції навіть закріплюють в своїх текстах право на захисну діяльність. Так, наприклад, відповідно до статті 20 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року з наступними змінами [5] Федеративна Республіка Німеччина є демократичною і соціальною федеративною державою; вся державна влада виходить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань, а також через спеціальні органи законодавчої, виконавчої та судової влади; законодавча влада пов'язана конституційним ладом, виконавча і судова влада - законом і правом; всякому, хто спробує усунути цей лад, всі німці мають право чинити опір, якщо не можуть бути використані інші засоби. А відповідно до статті 32 Конституції Республіки Словаччина від 1 вересня 1992 року [6] громадяни мають право чинити опір кожному, хто зазіхає на демократичний порядок здійснення основних прав і свобод людини, передбачених цією Конституцією, якщо діяльність конституційних органів і дієве використання коштів, передбачених законом, виявляються неможливими. Частина третя статті 7 Конституції Португальської Республіки [7] Португалія визнає право народів на самовизначення і незалежність, на розвиток, а також право на повстання проти будь-яких форм пригноблення.

Так чи інакше, але в конституційних текстах колективна воля народу як суб'єкту повстання та й взагалі як суб'єкту захисної діяльності в більш широкому сенсі тут все ще мислиться передусім як сукупність індивідуальних воель окремих людей, які є вищою соціальною цінністю.

Таким чином, право народу на захист своїх суверенних прав є похідним від конституційних приписів про належність, повноту та неподільність влади народу в межах держави.

В окремих випадках до питання активних форм опору звертається навіть церква. Так, на офіційному Інтернет-сайті Української греко-католицької Церкви зазначається, що «Хоч Святе Письмо й називає державну владу «покликаною Богом», проте кожна держава та уряд несуть на собі тавро недосконалості всього земного. На кожному кроці

можна помітити прорахунки. Загрозою є злочинна тиранія. Громадяни не повинні виконувати злочинні накази, а іноді діяти всупереч державним заходам, намагаючись повалити злочинний уряд» [8].

Питання юридичного оформлення захисної діяльності народу в Україні має важливе значення в межах конституційної модернізації, яка зараз триває в нашій державі. При цьому йдеться не тільки про захист суверенних прав народу, а й про забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Так, актуальним питанням конституційного процесу в Україні є реальне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адже одним із принципів правової держави є наявність розвинених суб'єктивних прав і свобод. Попри широку номенклатуру закріплених у чинній Конституції прав, переважна їх більшість залишається деклараціями, які не підкріплюються практикою відповідних правовідносин. Проблема полягає не лише в тому, що держава не виконує своїх конституційних зобов'язань, а й у тому, що Конституцією не передбачено механізмів, які надавали б людині можливість самостійно й ефективно захищати свої конституційні права [9, с. 46].

З огляду на зазначене, окрім окреслення в межах конституційного тексту, відповідні правоположення повинні знайти розвиток і в спеціальних законах. При цьому, варто пам'ятати, що захисна діяльність народу не може бути абсолютно унормована в межах законів, адже певна частина її видів знаходиться поза межами позитивістського сприйняття і не може, та й не повинна вміщуватися у межах правових приписів позитивістського гатунку (йдеться, зокрема, про право народу на повстання, збройний опір і т.д.).

Необхідно також зважати на те, що захисна діяльність народу, як і його суверенітет повинні мати певні межі. М. В. Оніщук зазначає, що згідно з постулатами сучасного конституціоналізму народ як носій суверенітету обмежений конституційними цінностями. У формально юридичному сенсі в якості соціальних цінностей вищого порядку визнається цінність людини, оскільки вона визначає зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції), а тому не можуть бути предметом ревізії права людини і основоположні свободи, суверенітет і територіальна цілісність України (стаття 157 Конституції). Таким чином, суверенітет народу і похідну від нього доктрину верховенства парламенту не слід абсолютизувати – народний суверенітет зв'язаний конституційними цінностями, засадами конституціоналізму [10, с. 54]. На думку Порфір'єва, в контексті існування інтересів різноманітних прошарків суспільства, які носять неоднаковий характер, суверенітет народу не може розглядатися як принцип, спрямований на ігнорування думки меншості [11, с. 54-58].

Одним з важливих об'єктів захисної діяльності народу є реалізації принципу соціальної справедливості, як одного з визначальних завдань функціонування суспільства. Принцип соціальної справедливості полягає в конституційному вираженні і захисті інтересів всього суспільства, кожної людини і соціальної спільноти шляхом конституційного гарантування прав та свобод людини і громадянина [12, с. 55-56].

Варто ще раз чітко наголосити, що попри відсутність у Основному Законі України положення про можливість народу здійснювати безпосередньо захисну діяльність, конституювання народу як єдине джерело влади в Україні свідчить про допустимість здійснення народом безпосередньо захисту належної йому влади.

Знаходить своє відображення захисна діяльність народу і в межах міжнародно-правового регулювання. Так, зокрема, у Преамбулі Загальної декларації прав людини 1948 року [13] зазначається, що Генеральна Асамблея проголошуючи Загальну декларацію прав людини бере до уваги, що необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення. А у частині першій статті 20



Загальної декларації прав людини наголошується на тому, що «кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій».

Відповідно до статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [14] визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб.

Окремі – мирні види захисної діяльності народу визначаються і Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [15]: «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» (частина перша статті 11).

Варто зазначити, що право народу на захисну діяльність закріплювалось уже в перших пам'ятках прав людини. Так, у пункті 61 Великої Хартії Вольностей 1215 року [16] зазначалося, що «... Якщо ми або ... будь-хто з слуг наших, в чому-небудь проти кого-небудь погрішимо або яку-небудь зі статей угоди або гарантій порушимо, і порушення це буде вказано чотирма баронами ... І якщо ми не виправимо порушення ... протягом часу сорока днів, рахуючи з того часу, коли було зазначено це порушення нам ..., то вищеназвані чотири барони доповідають цю справу іншим з двадцяти п'яти баронів, і ті двадцять п'ять баронів спільно з громадою всієї землі будуть примушувати і тиснути нас усіма способами, якими тільки можуть, тобто шляхом захоплення замків, земель, володінь і всіма іншими способами, якими можуть, поки не буде виправлено (порушення) згідно з їх рішенням; недоторканною залишається (при цьому) наша особа і особи королеви нашої і дітей наших; а коли порушення буде виправлено, вони знову будуть коритися нам, як робили колись ... ».

Декларація прав людини і громадянина 1789 року [17] закріплювала, що метою кожного політичного об'єднання є збереження природних і невід'ємних прав людини. Такими є свобода, власність, безпека і спротив пригнобленню (стаття 2).

У Декларації Незалежності США 1776 року [18] зазначалося, що «коли довга низка правопорушень і зловживань владою, незмінно спрямована на досягнення тієї мети, виявляє намір підпорядкувати народ абсолютному деспотизму, тоді народ має право та обов'язок повалити такий уряд і встановити нову форму забезпечення народу в майбутньому». Загалом Декларація надає право вибору форми захисної діяльності самому народу, вказуючи на необхідність керування в такому процесі принципами розважності та розумності.

З наведеного вище можна зробити висновок, що захисна діяльність народу є невід'ємним елементом системи збалансування народного і державного суверенітету. В той же час чинне законодавство не містить вичерпного переліку видів захисної діяльності народу, а це може призводити до нерозуміння суті захисної діяльності, ототожнення її з певними протиправними діяннями.

При цьому спостерігається прогрес в наукових пошуках, науковій розробці даного питання. Окрім класичного висвітлення питань, присвячених мирним формам захисту, все активніше починають досліджуватися і інші види захисної діяльності народу [19]. А в окремих випадках робляться спроби відрізнити немирні форми опору від злочинів. Так, зокрема, зазначається, що законодавство на конституційному рівні допускає можливість виникнення в державі заворушень, але не забороняє їх, отже, визнає право народу на опір. Що ж до кримінальної відповідальності за дії протестуючих громадян в ході заворушень, то її може й не бути за відсутності складу злочину, як, наприклад, при локальних сутичках натовпу із загонами правоохоронців, які не пропускають демонстрантів, учасників ходи з політичними вимогами чи їхніх уповноважених до

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, зобов'язаних розглядати ці звернення [20].

Потребує окремого осмислення в межах нашого дослідження питання відповідальності народу за владу, яку він обирає.

Так, окремі автори зазначають, що будучи джерелом державної влади, народ має відповідати за те, яким чином і в чій конкретно руки він передає свої владні повноваження [21, с. 89-90]. Саме з метою в подальшому мати можливість впливати на обрану владу конституції більшості країн світу, базові міжнародно-правові акти прямо чи опосередковано закріплюють можливість здійснення захисної діяльності народом відносно належного йому суверенітету.

Передумовою проведення захисної діяльності, безумовно, є порушення або спроби порушення (обмеження) народного суверенітету. Відповідні порушення виникають всупереч вимогам Основного Закону України, положення якого детермінують народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в державі. З зазначеного випливає, що передумовою здійснення захисної діяльності народом є наявність конституційного конфлікту. З даного приводу А. Єзеров зазначав, що будь-який конституційний конфлікт, що виник під впливом певних соціальних (політичних, правових) детермінант, являє собою процес, що має свої початок та завершення. Живу матерію конституційного конфлікту становить його розвиток – одночасне розгортання дій та контр дій, відстоювання суб'єктами конституційних правовідносин власних інтересів та перешкоджання реалізації інтересів опонента, реалізація власних намірів та подолання опору опонента [22, с. 157].

Як зазначається в літературі, суспільство має право, а держава – зобов'язання – такою є формула правової, демократичної держави. Це означає, що державна влада в будь-якій своїй іпостасі має бути контрольованою суспільством і залежною від нього [23, с. 291]. Ось чому одним зі шляхів цього ідеалу є гарантована можливість здійснення народом захисної діяльності у разі, якщо інші види безпосередньої владної діяльності народу залишаються недієвими, ігноруються.

При цьому, досліджуючи суверенітет народу, виділяють також його функції як носія влади, до яких відносять: 1) набуття або проголошення влади, суверенітету; 2) безпосереднє здійснення влади; 3) розпорядження владою; 4) охорона, гарантування та захист влади [24, с. 61]. Відповідний захист належної йому влади і опосередковується захисною діяльністю народу.

В літературі навіть з'являються перші спроби навести ознаки захисної діяльності народу. Так, зокрема, зазначається, що опір народу має такі характеристики: 1) опір народу – це зовнішній акт його діяльності; 2) він являє собою певну його психологічну єдність; 3) посягає на певні суспільні відносини і може завдати їм суттєвої шкоди; 4) опір народу за певних умов не може бути злочином; 5) у кожному разі опір має різний характер і ступінь суспільної небезпеки. ... Характер і ступінь суспільної небезпеки базуються на поділі опору на певні групи залежно від кваліфікаційних ознак. В межах наведеного пропонується такий поділ опору на групи: а) опір, спрямований на зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; б) опір, спрямований на розчленування держави; в) опір, що не становить небезпеки; г) малозначний опір [25].

*Висновки.* Таким чином, захисна діяльність народу є видом безпосереднього здійснення влади народом, яка являє собою комплекс заходів, спрямованих на відновлення правоспроможності Українського народу та містить певні особливості, що дають змогу відрізнити даний вид безпосереднього здійснення влади народом від інших видів безпосередньої владної діяльності народу.

Як уже зазначалося захисній діяльності народу притаманні всі (або ж переважна

більшість) загальних ознак безпосередньої владної діяльності народу як одному з його видів. В той же час саме наявність особливих (спеціальних) ознак захисної діяльності народу дозволяє виділити його в окремий вид безпосередньої владної діяльності народу.

Спробуємо ж визначити спеціальні ознаки захисної діяльності народу, які дадуть змогу охарактеризувати його як спеціальний вид владної діяльності народу.

Так, виходячи з наведеного вище, позицій вітчизняних і зарубіжних вчених, надбань національного законодавства та міжнародного права, визначальних постулатів Основного Закону України можна виділити такі спеціальні ознаки захисної діяльності народу:

- є різновидом безпосередньої владної діяльності народу;
- є свідомою волевою діяльністю громадян (індивідів), спрямованою на захист належної народу влади;
- носить відновлювальний характер, тобто спрямована на відновлення безроздільної влади народу, порушених або скасованих прав громадян;
- є виключним правом народу;
- має природний та невідчужуваний характер;
- має реакційний характер, тобто є актом реагування народу на протиправний характер діяльності третіх осіб, обмеження суверенітету народу, звуження або скасування прав громадян;
- має колективний характер, що передбачає участь у захисній діяльності народу значної (великої) частини дієздатного населення;
- реалізується як в мирних формах захисту народного суверенітету (мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, відкликання обраних народом представників, застосування народного вето, страйки) так і реактивних (збройних) формах захисту народного суверенітету (збройний опір нелегітимній владі, повстання, революції);
- захисна діяльність народу носить легітимний характер, адже визнається справедливою, доцільною та необхідною більшістю народу або його відокремленими групами;
- захисна діяльність народу носить дуалістично (комбінуючо)-регулятивний характер, тобто врегульовується як матеріальними і процесуальними правовими нормами, так і шляхом дії природного права (коли мова йде про застосування реакційних форм захисної діяльності народу у формі збройних опорів);
- захисна діяльність народу спрямована на гарантування та захист права народу безпосередньо здійснювати належну йому владу;
- займає особливе місце в системі безпосередньої владної діяльності народу в силу специфічних форм її реалізації;
- є загальною діяльністю, тобто передбачає можливість участі у ній всіх громадян, без прив'язки, як правило, до відповідних цenzів, допускає, в окремих випадках, участь в такій діяльності осіб, які не є громадянами;
- є безпосередньою діяльністю як усього народу так і окремих його частин (колективних утворень), що не може делегуватися чи передаватися іншим суб'єктам;
- полягає у активній демонстрації вимог, направлених на зміну певної політики, вчинення певних дій;
- не має постійного характеру, полягає у прихованому потенціалі, спрямована на забезпечення стабільності державного і суспільного ладу, непорушність народного суверенітету;
- застосовується у випадку, якщо інші види безпосередньої владної діяльності народу перестають діяти через протиправну діяльність (бездіяльність) держави, її органів та посадових осіб, інших суб'єктів суспільних відносин.

З огляду на наведене та враховуючи загальні та спеціальні ознаки, під захисною діяльністю народу необхідно розуміти засновану на нормах Конституції, законів України, а також доктрини природного права вид безпосередньої владної діяльності народу, яка виражається в здійсненні всім народом або окремими його колективними утвореннями комплексу заходів, спрямованих на відновлення правоспроможності Українського народу, передбачених Конституцією України прав і свобод громадян, що реалізується як в мирних так і реактивних (немирних) формах захисту народного суверенітету, носить легітимний, природний та невідчужуваний характер, спрямована на гарантування та захист права народу безпосередньо здійснювати належну йому владу та застосовується у випадках, якщо інші види безпосередньої владної діяльності народу перестають функціонувати через протиправну діяльність (бездіяльність) держави, її органів та посадових осіб, інших суб'єктів суспільних відносин, є актом реагування народу на протиправний характер діяльності третіх осіб, обмеження ними суверенітету народу, звуження або скасування прав громадян.

#### **Список використаної літератури:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред.: В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: Перун, 2003. – С. 339.
2. Talmon J. Political Messianism / J. Talmon. – London : Secker and Warburg. – 1960. – 607 р.
3. Щербанюк О. В. Народний суверенітет у теорії політико-правових вчень: історична школа : моногр. / О. В. Щербанюк. – К. : Логос, 2013. – Кн. I. - 182 с.
4. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : моногр. / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 2000. – 177 с.
5. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo\\_ru/pravo\\_ru1.htm](http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm)
6. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/110>
7. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/141>
8. Межі державної влади і право народу чинити опір. – офіційний Інтернет-сайт Української Греко-Католицької Церкви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.ugcc.org.ua/ukr/library/moral/23/26/>
9. Права людини в Україні — 2012. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Ю. Захарова; Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків : Права людини. – 2013. – 560 с.
10. Оніщук М. В. Відповідальне правління і народний суверенітет: нотатки до конституційного творення / М. В. Оніщук // Український конституціоналізм: виміри модернізації (вибрані статті). – К. : Юрінком Інтер, 2013. - С. 51-63
11. Порфирьев А. И. Национальный суверенитет в правовой природе российского федерализма : моногр. / А. И. Порфирьев. – М.: Книгодел, 2009. – 296 с.
12. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : моногр. / відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. Ф. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с.
13. Загальна Декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_015)
14. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_043)

15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року // Голос України. – 10.01.2001 р. – № 3.
16. Король Иоанн. Великая Хартия Вольностей (Magna Carta - Великая Хартия Вольностей 1215 г.) [Електронний ресурс] / пер. проф. Д. М. Петрушевского. – Режим доступу: <http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt>
17. Декларація прав людини і громадянина 1789 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constituanta.blogspot.com/2011/02/1789.html>
18. Декларація Незалежності США 1776 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constituanta.blogspot.com/2011/02/1776.html>
19. Нечипоренко А. В. Повстання як останній засіб захисту прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/naukma/Spec/2000\\_18-1/49\\_nechyporenko\\_av.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Spec/2000_18-1/49_nechyporenko_av.pdf)
20. Скригонюк М. І. Плебсологія і право народу на опір [Електронний ресурс] / М. І. Скригонюк. – Режим доступу : [http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni\\_nauky/articles/Plebsology\\_and\\_People\\_s\\_Right\\_of\\_Resistance\\_17974.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/Plebsology_and_People_s_Right_of_Resistance_17974.pdf)
21. Мучнік О. Г. Коментар до Конституції України / О. Г. Мучнік. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – Кн. 1. – 254 с.
22. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. / А. Єзеров. – Одеса : Юридична література, 2008. – 240 с.
23. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти / О. В. Богачова. – Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. – 448 с.
24. Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право: навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2004. – 350с.
25. Скригонюк М. І. Плебсологія і право народу на опір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni\\_nauky/articles/Plebsology\\_and\\_People\\_s\\_Right\\_of\\_Resistance\\_17974.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/Plebsology_and_People_s_Right_of_Resistance_17974.pdf)

Стаття надійшла до редакції 20.12.2014 р.

**A. O. Yanchuk**

#### **THE CONCEPT AND THE MAIN FEATURES OF THE PROTECTION ACTIVITY OF THE PEOPLE**

*The article deals with the normative consolidation of «protection», scientific approaches to the concept «protection activity of the people» and certain related terms; opinions of various authors on this issue are also analyzed. As the result of the analysis, scientific approaches to the determination of the concept mentioned are summarized, its features are distinguished, and the author's definition of the term is proposed.*

*The author points out that with the development of the ideas of democracy, the declaration of people as the only source of power in the state and the constitution of the relevant provisions in most countries, the issue of the possibility of the people to defend its authority becomes essential. Given the abovementioned, it is reasonable to study the concept «the protective activity of the people» and to identify its characteristics.*

*Within the legal framework of our country, the term «protection» is associated with the sectoral orientation of the appropriate activities. However, regarding the execution of protective activity of the people, our legislation as well as researches does not give the definition to the concept and does not even operate it.*

*It is pointed out in the article that, despite the absence of the provisions concerning the possibility of people to carry out direct protective activity in the Basic Law of Ukraine, the constitution of the people as the only source of power in Ukraine proves the permissibility of such activities.*

*The attention is also drawn to the fact that the progress in scientific research, scientific development of this subject may be observed. In addition to the classical presentation of issues of the protection's peaceful forms are increasingly beginning to be explored, as well as the other protective activities of the people. In some cases, attempts to distinguish protective forms of non-peaceful activities from crime are being done.*

*The author comes to the conclusion that the protection activity of people may be characterized by some general and special features, which makes it possible to provide the authors' definition of the term «protection activity of the people».*

**Keywords:** *the direct exercise of power by the people, people's sovereignty, government by the people.*

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 342.553(4-6ЕС)(045)

Ю. В. Бойко, О. Б. Циклаурі

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються актуальні питання реформування місцевого самоврядування в країнах-членах ЄС. Зі вступом до Європейського Союзу перед Україною постає складне завдання щодо проведення важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. На засадах аналізу результативності проведених реформ європейських країн та виявлених проблем визначено пропозиції щодо подальшої модернізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

*Зроблено висновок про те, що результати проведення широкого комплексу заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування не можливі без формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та регіональному рівнях з утворенням відповідних інститутів; оптимізації чинної моделі територіальної організації влади; запровадження механізмів демократії на місцях та приведення їх у відповідність до європейських і світових стандартів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *реформа місцевого самоврядування, структурні реформи, функціональні реформи, організаційні реформи, фінансові реформи, демократизація, децентралізація, субсидіарність, транскордонне співробітництво.*

*Постановка проблеми.* Місцеве самоврядування є найважливішою ланкою публічної влади, що доповнює і зміцнює державну владу, але за своєю природою є незалежним інститутом. В силу того, що воно найбільш наближене до населення,

місцеве самоврядування здатне значно більш повною мірою забезпечувати реалізацію потреб громадян, які мешкають на конкретній території, порівняно з іншими формами публічної влади.

У цьому зв'язку сьогодні особливої актуальності набуває дослідження різних аспектів розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті їх порівняльного аналізу з тенденціями розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах і, насамперед, у країнах-членах Європейського Союзу. Застосування позитивного досвіду реалізації Європейської Хартії місцевого самоврядування в національній практиці дасть змогу досягти ґрунтовних і суттєвих змін у сфері місцевого самоврядування, підвищити роль органів місцевого самоврядування на основі принципу інституційної організації держави і суспільства.

*Метою даної роботи є обґрунтування впровадження європейського досвіду організації місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у контексті реформування муніципальної влади на сучасному етапі.*

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання застосування зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування, визначення його особливостей, проблем розподілу повноважень між інституціями державного, регіонального, місцевого рівнів у процесі децентралізації висвітлили у працях такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, В. Мамонова, Н. Нижник, М. Пухтинський, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, О. Яцунська та інші.

Варто зазначити, що аналіз робіт відомих вітчизняних та зарубіжних дослідників допоміг простежити організацію сучасних моделей місцевого самоврядування, а також виявити основні тенденції реформування місцевого самоврядування. Однак, в умовах державотворення України досі спостерігається відсутність комплексних робіт у галузі муніципального права, присвячених впливу саме інтеграційних процесів європейських стандартів місцевого самоврядування у процес муніципального реформування влади.

*Виклад основного матеріалу.* Обґрунтувати об'єктивність муніципальної реформи в Україні неможливо без чіткого усвідомлення ступеня важливості змін які повинна зазнати діюча система місцевого самоврядування, основних негативних наслідків існуючих в її структурі, та глибини сутності необхідних перетворень. Саме вибір Україною європейського вектора розвитку української держави вимагає побудови нової системи організації публічної влади на місцях, що має стати гаслом проведення докорінної реформи місцевого самоврядування на основі фундаментальних принципів, таких як демократизм, децентралізація та субсидіарність.

Проведення в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою, повинно відбуватися на засадах та принципах європейського стандарту. Використання європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування, що прийняті і застосовуються у країнах Європи, можуть бути використані для впровадження найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні [1, с. 386].

При розкритті міжнародних стандартів місцевого самоврядування варто звернути увагу на стандарти країн-членів ЄС. 07 лютого 1992 року в Маастрихті було підписано Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір), який був односторонньо ратифікований всіма державами-членами Європейських співтовариств і 01 листопада 1993 р. вступив в силу. Як стверджує Ю. О. Волошин, європейська міждержавна інтеграція, активно заглиблюючись після прийняття Єдиного європейського акту і Маастрихтських угод, спричинила багатогранні і комплексні конституційні і муніципальні реформи децентралізації і деконцентрації владних повноважень центральних органів виконавчої влади держав-членів ЄС, які привели до

регіоналізації вказаних повноважень. Такі реформи не лише зумовили зміцнення інститутів локальної демократії в державах-членах ЄС, а також вплинули на муніципальні системи в країнах-кандидатах на вступ в ЄС [2, с. 46].

Беручи до уваги безпосередньо досвід реформування місцевого самоврядування зарубіжних країнах в літературі пропонуються кілька класифікацій муніципальних реформ за способами їх проведення. В залежності від їх основного змісту можна виділити функціональні, процедурні та структурні реформи [3, с. 60]. Така класифікація була запропонована українськими дослідниками В. В. Кравченко та М. В. Пітциком, які вважають, що сучасні муніципальні реформи характеризуються проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування.

1. Структурні реформи мають а меті організацію відносин між різними рівнями місцевого управління. До таких належать територіальні реформи місцевих одиниць, а також визначення регіонального рівня управління.

2. Функціональні реформи спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними рівнями управління. Такі реформи найчастіше зв'язувалися з поняттями централізації і децентралізації. Ці поняття, у свою чергу, включають ступінь свободи, яку органи місцевого самоврядування мають в унітарній державі або в суб'єкті федерації.

Функціональні реформи ведуть до перерозподілу прав, обов'язків, компетенції, відповідальності і найчастіше здійснюються на законодавчому рівні. Ці реформи завжди супроводжуються перерозподілом фінансових ресурсів, що відпускаються державою на потреби місцевого управління з центрального бюджету і місцевих надходжень.

3. Організаційні реформи стосуються внутрішньої організації органів влади і управління на місцях. Такі реформи зачіпають відносини між місцевими представницькими установами та виконавчими органами.

4. Фінансові реформи передбачають збільшення обсягів власних ресурсів в розпорядженні муніципальних влад для ефективного впровадження програм розвитку регіоні у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Всі перераховані вище види реформ в більшій або меншій мірі торкнулися значного числа країн-членів ЄС.

Так, після підписання Маастрихтського договору намітились **структурні реформи**, які пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні.

Серед характерних рис зазначених реформи виокремлюють наступні:

1) структурні реформи носять комплексний характер, що стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні;

2) у процесі структурних реформ на зміну класичним управлінським вертикалям приходять децентралізоване і деконцентроване управління;

3) надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які, використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють із споживачами таких послуг – громадянами і юридичними особами.

Найбільш прийнятним прикладом структурних реформ для України може слугувати досвід Польської Республіки, яка у 1989 році здійснила адміністративну та



адміністративно-територіальну реформи. Вони проходили у кілька етапів:

- I. Відродження самоврядування на рівні гмін (1989 р.);
- II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 8.03.1990 р.;
- III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 р р.);
- IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998–1999 р р.) [4, с. 18].

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ. У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність [5].

Важливим напрямом реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в країнах-членах ЄС. Проміжний рівень урядування зміцнювався для розв'язання проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він давав змогу приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також слугував ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо [6, с. 644].

Так суттєві зміни, здійснені в Португалії і деяких інших європейських країнах в кінці ХХ ст. передбачали формування третього рівня територіальної організації. Для деяких держав тривірневий адміністративно-територіальний розподіл є традиційним, але в більшості випадків створення нових крупних територіальних одиниць пов'язане низкою сучасних чинників. По-перше, старі адміністративно-територіальні одиниці виявилися дуже маленькими для ефективного економічного планування, яке стає важливим аспектом діяльності держави з 1950-х р р. майже у всіх країнах. По-друге, в результаті децентралізації влади створені раніше штучні територіальні одиниці (департаменти, райони, провінції) отримали право на самоврядування. В зазначених умовах держава часто прагне створити крупніші територіальні утворення для контролю над самоврядними територіями і координації їх діяльності. Нарешті, в країнах Західної Європи створення регіонального рівня територіальної організації стимулюється втручанням наднаціональних органів Європейського союзу (і, раніше, Європейського співтовариства). Багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. У результаті створюються нові територіальні одиниці: регіони в Португалії, Франції, Італії, а також периферії в Греції і управлінські округи в землях ФРН.

Аналіз основних законів європейських держав дозволяє визначити декілька рис конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

1. Щодо формально-юридичного закріплення конституційно-правових норм у тексті основного закону.

Конституційно-правові норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону (конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. (Частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (Глава V «Регіони, провінції, комуни»), Королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. (Розділ 8. «Про територіальний устрій держави»);

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27.02.1974 р. (Глава 1. «Основи

державного ладу)), Латвійської Республіки від 15.02.1922 р. (Частина I. «Загальні положення»); Угорщини від 25 квітня 2011 р.);

в) міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі від 17.10.1992 р. (Глава 5. «Місцеве самоврядування»); Французької Республіки 04.10.1958 р. (Розділ XII. «Про територіальні колективи»), Хорватії від 22.12.1990 р. (Розділ VI. «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини від 01.09.1992 р. (Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7. «Місцеве самоврядування»); Естонії від 28.06.1992 р. (Глава 14. «Місцеве самоврядування»); Болгарії від 12.07.1991 р. (Глава 7. «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»); Македонії від 17.11.1991 р. («V. Місцеве самоврядування»); Молдови від 29.06.1994 р. (Глава VIII. «Публічне управління»).

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як в розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23.12.1991 р. (Частина I. «Вступ» та Частина V. «Самоврядування»); Конституція Литви від 25.10.1992 р. (Глава I. «Литовська держава» та Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»).

## 2. Щодо закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць.

Ступінь деталізації правового регулювання системи адміністративно-територіальних одиниць застосовується різний:

а) поіменний перелік адміністративно-територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Конституція Австрійської Республіки. Федеративний конституційний закон від 10.11.1920 р.);

б) визначаються види адміністративно-територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди);

в) виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці та встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць (конституції Французької Республіки, Польщі, Чехії, Болгарії, Молдови, Фінляндії, Естонії, Литви, Словаччини).

## 3. Щодо конституційно-правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів відносин адміністративно-територіального устрою.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер:

а) закріплюючи окремі загального характеру вимоги, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, в процедурно-процесуальних аспектах відсилає до спеціального закону (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії);

б) встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації адміністративно-територіальних одиниць (Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина) [7, с. 48].

Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади.

Досвід зарубіжних держав вказує на проведення **функціональних реформ**, які включають в себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування.

Характерними рисами зазначених реформ є:

1) спрямованість на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;

2) розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування;

3) їх проведення здійснювалося одночасно із структурними реформами.

Так, процес децентралізації у Франції почався 2003 року, після проведення конституційної реформи, що закріпила децентралізовану організацію Франції і принцип самоврядування територіальних утворень, і була продовжена передачею нових повноважень [8].

Передача повноважень територіальним утворенням проводиться відповідно до двох принципів:

1. Принцип «блоку повноважень» передбачає надання власних (виняткових) повноважень територіальним утворенням за окремими сферами діяльності. Так, наприклад, у сфері управління освітніми установами регіон був наділений повноваженнями по управлінню ліцеями, департамент – коледжами і комуни – початковими школами.

2. Окрім передачі «блоків повноважень», держава наділила кожний тип територіальних утворень «загальними повноваженнями». На ділі це означає, що кожна територіальна освіта може перейняти на себе будь-які повноваження по питаннях, що знаходяться у сфері його ведення. Так, комуна відповідає за «питання місцевого значення». Саме виходячи з цього принципу деякі питання (наприклад, у сфері культури) можуть знаходитися в спільному веденні територіальних утворень декількох рівнів.

Але передача повноважень територіальним утворенням не стала б справжньою децентралізацією без гарантії самостійного управління територіальних утворень. Саме на основі цього принципу територіальні утворення управляються самостійно, без нагляду як з боку держави, так і з боку іншої територіальної освіти. Саме тому принцип самоврядності, зафіксований в ст. 72 Конституції, є основою процесу децентралізації [9]. Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування.

Конституційна реформа Італії 2001 року сприяла децентралізації щоб в свою чергу посилити:

1) стабільність місцевого управління (прямі вибори мера, президентів провінцій (1993 р.) і президентів регіонів (2000 р.));

2) фінансову незалежність місцевого управління («фіскальний федералізм») передача фінансових повноважень держави місцевим органам самоврядування в питаннях збору місцевих податків або участі в стягуванні основних державних податків (ПДВ, податок на доходи));

3) автономію місцевих і регіональних органів влади (свобода у встановлення своїх норм для функціонування місцевих структур і для регламентації їх адміністративної діяльності) [10].

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р. (у редакції

Конституційного закону № 3 від 18.10.2001 р.) комуни (громади, іт. Comuni, англ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають адміністративно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118).

Проаналізувавши положення Конституції Італії, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5) [11].

**Організаційні реформи** – зміна внутрішньої структури територіальних одиниць – здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади.

Характерні риси таких реформ полягають у наступному:

- 1) розширення участі громадськості у прийнятті рішень;
- 2) посилення ролі мерів і рад;
- 3) надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру;
- 4) запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації.

Зміст розпочатої у Великій Британії в 1996 р. та проведеної до 2000-х років реформи місцевого самоврядування зводиться до того, щоб:

- 1) виділити з території Графств міста з прилеглими територіями;
- 2) на основі виділених міських територій формуються нові одиниці – Унітарні утворення зі своїми органами МС Унітарними Радами, повноваженнями, ресурсами, при цьому нові одиниці займають лише частину території країни, на решті території продовжує діяти стара система: Графство – Округ;
- 3) в останніх 34 Графствах реальні адміністративні функції і повноваження МС передаються Округам (територіальна основа – виборчі округи);
- 4) таким чином, традиційні Графства залишаються в основному на карті, в цілому задумана двурівнева система місцевого самоврядування, замість існуючої тривірневої;
- 5) місто Лондон утворює самостійну одиницю зі своїми органами місцевого самоврядування (всенародно обираються Асамблея Великого Лондона, що складається з 25 осіб і Мера) і повноваженнями: соціально-економічне планування, транспорт, поліція та ін. Лондон в свою чергу ділиться на Округи;
- 6) Низова територіально-адміністративна одиниця в Англії – Прихід (запозичено від церковної організації населення) або Міська Рада (town council). Прихід відповідає Селища/ Маленькому місту з прилеглою територією [12].

Особливістю є те, що на місцевому рівні поділ влади на представницькі і виконавчі органи відсутні (що, загалом, не порушує основних принципів, визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування»).

Скасовуються так звані комітети по стандартам з функціями нагляду за діяльністю депутатів місцевих рад. Натомість вводиться закон, що встановлює

кримінальну відповідальність муніципальних депутатів за приховування власних інтересів і зловживання повноваженнями [13, с. 177].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах – **фінансові реформи**, які зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами.

З метою посилення фінансової самостійності, в наслідок проведення реформи місцевого самоврядування, в Данії було впроваджено: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і більш тісний зв'язок між компетенцією і економічною відповідальністю; г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеню автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад [14, с. 55].

Реформуванні системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин повинно базуватися на «європеїзації» місцевих бюджетів України. Європеїзація розглядається як визначальний процес, який спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та економічному житті. Інституційна європеїзація, зосереджена насамперед на органах державного управління та їх інституціях в бюджетній системі, має здійснюватись на основі нормативного підходу шляхом прийняття сукупності спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання країнами, які прагнуть стати членами ЄС. Україна вже почала впроваджувати законодавство ЄС у бюджетній сфері з урахуванням зобов'язань, узятих на себе стосовно реалізації умов щодо повноважень органів місцевого самоврядування, розширення можливостей транскордонного співробітництва, впровадження програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами тощо. Важливо скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами [15, с. 18].

Здійснено перші кроки до реформ у бюджетно-податковій сфері «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (реєстр. № 5078 від 15.09.2014 р.), який встановлює новий порядок бюджетних правідносин, в основі якого: децентралізація фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення прибуткової частини місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами тощо.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Формування системи місцевого самоврядування в Україні та його правових основ відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. І серед них слід назвати, з одного боку, неузгодженість, несистематизованість, неповноту і непослідовність законодавства про місцеве самоврядування, а, з іншого, проблем в його практичному застосуванні.

Одним із шляхів муніципальної реформи в Україні є розвиток транскордонного співробітництва на локальному рівні шляхом перерозподілу компетенції та розширення можливостей саме представників місцевого самоврядування. Аналіз стану правового регулювання регламентації транскордонного співробітництва, свідчить про те, що законодавство в зазначеній сфері потребує подальшого вдосконалення, а також більш активних та своєчасних дій з боку органів державної влади, щодо забезпечення реальних, дієвих і ефективних механізмів реалізації транскордонного співробітництва, з

урахуванням інтересів всіх суб'єктів. Особливу увагу звернувши на таких суб'єктів транскордонного співробітництва як територіальні громади, які мають прерогативну компетенцію щодо вирішення окремих питань у цій сфері, які в Україні, на відміну від європейського сучасного досвіду, наділені значно меншою компетенцією, ніж органи державної влади.

*Висновки.* Реформування місцевого самоврядування пов'язане з цілим комплексом заходів та передбачає оновлення законодавчої бази, зокрема:

– визначення обгрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;

– активізації транскордонного співробітництва, як важливої складової міжнародної правоздатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, удосконалення теоретичних засад та розробка методичних рекомендацій щодо його розвитку на локальному рівні;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя та ін.

Таким чином, проведення широкого комплексу заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, без реалізації державної політики щодо децентралізації та деконцентрації владних повноважень неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

#### **Список використаної літератури**

1. Демченко І. С. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування / І. С. Демченко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2011. - № 988. – С. 386–390.
2. Федерализм и регионализм : приоритеты XXI века : матер. 3-й междунар. науч. конф. (г. Владикавказ, 23-24 сентября 2011 г.) / под общей редакцией М. А. Миндзаева. Владикавказ : Владикавказский институт управления, 2011. – С. 46–49.
3. Штатина М. А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М. А. Штатина // Административная реформа в России. – М. : Контракт – Инфра-М, 2006. – С. 60–64.
4. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін. – К. : Софія, 2012. – 128 с.
5. Конституція Республіки Польща (1997 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
6. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матер. та док. / М. О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.

7. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / редкол. Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с.
8. Конституція Французької Республіки (1958 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> .
9. Фурши К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции : выступл. в России, май, 2010 г. [Электронный ресурс] / К. Фурши // Service Public. – Режим доступа : [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).
10. Проект «Административная реформа» EuropeAid 113768/D/SV/RU [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato\\_vers\\_russa.pdf](http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf)
11. The Constitution of the Italian Republic [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).
12. State government in Scotland, Ulster and Wales [Electronic resource] : Parliament Acts, 1999–2003. – Mode of access: <http://www.scottish.parliament.uk>
13. Local Government Act. 1972 [Electronic resource] // Local Government (administration) in foreign countries. – Ed. by A. S. Prudnikov. - М. : Unity, 2007. - Mode of access : <http://www.scottish.parliament.uk> (official site).
14. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування : наук. доп. / І. І. Бодрова, П. М. Любченко; редкол. : С. Г. Серьогіна (голов. ред.), І. В. Яковюк (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Оберіг, 2012. – 62 с.
15. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2014 р.

**Y. V. Boyko, O. B. Tsyklauri**

#### **EUROPEAN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE**

*The article deals with current issues of local self-government reform in the EU Member States. With the accession to the European Union in front of Ukraine there is a difficult task concerning the important structural, functional and organizational reforms of systems of the local authorities organization. These reforms relate to different territorial levels of government, they touch on the relationship of local and central authorities, of different levels of the local and regional government and self-government. On the principles of the analysis of the productivity of carried-out reforms in European countries and revealed problems, proposals for further modernization and development of local self-government in Ukraine are defined.*

*It is concluded that the results of broad package of measures aimed at reforming the local self-government aren't possible without the formation of full-fledged effective self-government at the basic, district and regional levels with formation of the relevant institutes; optimization of the existing model of the territorial organization of the power; implementation of the mechanisms of local democracy and their reductions in compliance with the European and international standards of local self-government.*

*The noted reforming is connected with a complex of actions, such as:*

*the definition of a reasonable territorial basis for activity of local self-governments and executive authorities;*

*the establishment of appropriate material, financial and organizational conditions for ensuring implementation of their own and delegated powers;*

*the separation of powers in the system of local self-government and executive authorities at different levels of administrative-territorial device by the principle of*

*subsidiarity, and also between the executive authorities and local self-government on the principles of decentralization of the power;*

*the input of the mechanism of the state control over the compliance of the Constitution and laws of Ukraine, decisions of local self-governments and quality of providing public services to the population;*

*the activation of cross-border cooperation, as an important component of the international legal capacity of territorial communities and local self-governments, improvements of the theoretical principles and development of methodical recommendations concerning its development at the local level;*

*the maximum involvement of the population to adoption of administrative decisions, assistance to development of direct democracy forms, etc.*

**Keywords:** *reform of local self-government, structural reforms, functional reforms, organizational reforms, financial reforms, democratization, decentralization, subsidiarity, cross-border cooperation.*

УДК 352.07:342.553(045)

**О. М. Горащенко**

## **ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ПОЛІТИКИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розглядаються конституційно-правові питання визначення місця та ролі органів інституційної підтримки муніципальної та регіональної політики глави держави в питаннях становленні та розвитку місцевого самоврядування та імплементації європейських стандартів локальної демократії у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.*

*Як глава держави, Президент України є найвищою посадовою особою в країні. Саме тому він наділяється повноваженнями виступати від імені України як у внутрішньому житті країни так і в міжнародних відносинах. Положення Конституції призводять до висновку, що Президент України є найвищою посадовою особою Української держави, яка має забезпечувати цілісність держави. При цьому будь-яка сучасна європейська держава є досить децентралізованою, що знаходить свій прояв у зміцненні інституту територіальних громад та здійснюваного від їх імені та в їх інтересах місцевого самоврядування, з метою, у тому числі, найповнішого забезпечення муніципальних прав членів відповідних територіальних громад.*

*Вказується, що на сучасному етапі правового розвитку інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність та діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.*

**Ключові слова:** *Президент України, глава держави, місцеве самоврядування, допоміжні органи, інституційна підтримка, локальна демократія.*

*Постановка проблеми.* Інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб,



заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.

Станом на кінець 2014 року день до таких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб слід віднести, насамперед, Адміністрацію Президента України, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Раду регіонів, Делегацію України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, місцеві державні адміністрації, Національний інститут стратегічних досліджень, Національну Академію державного управління при Президентові України та інші органи державної влади, які перебувають у взаємодії з главою держави.

Правовий статус вказаних інституцій потребує детального розгляду у сучасних умовах побудови справжньої локальної демократії та трансформаційних процесів в українському суспільстві, як з теоретичної, так і з практичної точки зору в частині визначення загальних засад їх організації та діяльності.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Слід зазначити, що у вітчизняній конституційно-правовій науці було видано достатньо праць, присвячених місцевому самоврядуванню та його окремим питанням, зокрема таких авторів, як: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, П. Ф. Гураля, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинського, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас поза увагою дослідників досі залишаються важливі питання інституційної підтримки діяльності Президента України як гаранта місцевого самоврядування в Україні, оскільки ефективна взаємодія глави держави з подібними допоміжними, координаційними, консультативними інституціональними структурами обумовлює результативність виконання Президентом його конституційних функцій у сфері подальшого розвитку місцевого самоврядування, що, у свою чергу, є одним з найважливіших питань сучасної євроінтеграційної парадигми Української держави.

*Виклад основного матеріалу.* Аналізуючи органи, що створені для інституційної підтримки муніципальної та регіональної політики Президента України як гаранта місцевого самоврядування, слід зупинитися окремо на найважливіших з них та окреслити їх завдання, функції, структуру та відповідні політико-правові можливості у процесах розбудови локальної демократії європейського зразку в нашій державі.

*Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.* Згідно Положенню Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні від 24.06.2010 р. № 723/2010 [1] (далі – Фонд) є допоміжним органом при Президентові України.

Фонд у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Європейською хартією місцевого самоврядування, іншими міжнародними договорами України з питань місцевого самоврядування, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також цим Положенням.

Серед основних завдань Фонду є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що

стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради; участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування; вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування; розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування; підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи.

Фонд відповідно до покладених на нього завдань: 1) бере участь у: підготовці засідань Ради регіонів та матеріалів з питань місцевого самоврядування, що вносяться на її розгляд; підготовці висновків до законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, пропозицій стосовно вдосконалення законодавства з цих питань, а також у розробленні методичних матеріалів з питань місцевого і регіонального розвитку; підготовці пропозицій щодо проектів державних програм місцевого і регіонального розвитку, реалізації заходів, передбачених такими програмами; 2) співпрацює з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами з питань проведення науково-аналітичних досліджень щодо проблем розвитку місцевого самоврядування, готує пропозиції з питань місцевого і регіонального розвитку, проведення реформи місцевого самоврядування; 3) здійснює моніторинг розвитку місцевого самоврядування в Україні, вивчає, узагальнює та сприяє поширенню вітчизняного і міжнародного досвіду з питань розвитку місцевого самоврядування; 4) сприяє здійсненню заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; 5) співпрацює та проводить у межах своїх повноважень консультації з органами державної влади, об'єднаннями громадян щодо надання підтримки органам місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають під час їх діяльності; 6) організовує проведення та бере участь у роботі конференцій, семінарів, громадських слухань з питань узагальнення і впровадження в практику кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань розв'язання проблем місцевого самоврядування; 7) сприяє вдосконаленню інформаційного забезпечення системи місцевого самоврядування, надає консультативну допомогу органам місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції Фонду; 8) сприяє реалізації в Україні міжнародних програм та проектів підтримки місцевого самоврядування, бере участь у забезпеченні інформаційного супроводження таких проектів і програм; 9) забезпечує діяльність делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи та подає погоджений склад зазначеної делегації на затвердження Президентів України; 10) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розвитку співробітництва з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування, в тому числі стосовно участі українських делегацій в їх роботі; 11) здійснює в межах компетенції інші повноваження.

*Національний інститут стратегічних досліджень* (далі - Інститут), утворений Указом Президента України № 127 від 4 березня 1992 року [2]. Указом Президента України № 1158/2002 від 16 грудня 2002 року [3] Інститут підпорядковано Президентів України, визначено базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України, затверджено Статут Інституту.

Основними завданнями Інституту є: організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до

Верховної Ради України; наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, воєнно-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного, екологічного розвитку України; дослідження та моніторинг регіональних аспектів суспільного розвитку; наукова експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування; публікація результатів наукових досліджень, оперативне видання матеріалів з основних напрямів наукової діяльності Інституту.

Для широкого обговорення актуальних проблем розвитку України Інститут організовує та проводить «круглі столи», конференції, семінари, до роботи в яких запрошуються провідні науковці, політики, представники органів державної влади, аналітики, незалежні експерти.

Фахівці Інституту залучаються до складу дорадчих органів, що утворюються при Президентові України, офіційних делегацій України, міжвідомчих і відомчих, урядових та інших комісій і робочих груп. Інститут підтримує і розвиває наукове співробітництво із багатьма вітчизняними та зарубіжними науковими і дослідницькими центрами.

Слід відзначити, що в структурі Інституту функціонує Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства, основними завданнями якого є:

1. Здійснення наукових досліджень за напрямками: законодавча та нормативно-правова база громадянського суспільства в Україні: стан, напрями вдосконалення; Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та хід її реалізації; європейські стандарти функціонування громадянського суспільства та механізми їх імплементації в Україні; тенденції громадянської активності та самоорганізації українських громадян; інституціональний розвиток громадянського суспільства: напрями спеціалізації та форми діяльності неурядових організацій; участь інститутів громадянського суспільства у конституційному процесі; вплив інститутів громадянського суспільства на прийняття політико-управлінських рішень та їх реалізацію; взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства; запровадження громадянського контролю за діяльністю органів влади; стан місцевої демократії та локальної самоорганізації населення; участь інститутів громадянського суспільства у розвитку територіальних громад.

2. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України, підготовка доповіді про стан розвитку громадянського суспільства як додатку до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України.

3. Організація постійного експертного обговорення актуальних проблем формування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у контексті впровадження європейських стандартів взаємодії органів влади з його інститутами, що передбачає проведення комунікативних заходів: науково-методологічних семінарів, науково-теоретичних і науково-практичних конференцій, «круглих столів» тощо.

Крім цього, в структурі Інституту функціонує Відділ регіонального розвитку, який хоч робить акцент у своїй діяльності на розвитку регіонів, але, ми переконані, що регіональна і муніципальна політики є взаємозалежними, і тому подібним структурним утворенням важливо спиратися та враховувати особливості муніципального розвитку в тому чи іншому регіоні.

Важливе значення в реалізації кадрової складової муніципальної політики Президента України в новітніх умовах відіграє *Національна академія державного*

*управління при Президентові України* (далі – Національна академія) – головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 [4] була утворена як Українська Академія державного управління при Президентові України.

Згідно «Положення про Національну академію державного управління при Президентові України» [5] Основними завданнями Національної академії є: 1) підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління», перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності осіб, призначених на політичні посади, навчання осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»; 2) підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління» за державним замовленням, на підставі договорів з юридичними і фізичними особами, а також атестація таких кадрів; 3) проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державної кадрової політики, державного управління та місцевого самоврядування; 4) надання експертних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; 5) науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління; 6) просвітницька діяльність; 7) організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Національна академія відповідно до покладених на неї завдань у сфері кадрової основи місцевого самоврядування: бере участь у: розробленні пропозицій щодо основних напрямів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; розробленні вимог до змісту та обсягу освітньо-кваліфікаційного і професійного рівнів та програм навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, до науково-методичного забезпечення оцінювання професійної компетентності зазначених осіб; формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління»; формуванні вимог до змісту програм підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління», підготовці пропозицій щодо розвитку цієї галузі; розробляє типові освітньо-професійні програми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; бере участь у формуванні Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», здійсненні професійного розвитку зарахованих до нього осіб; бере участь у розробленні: профілів професійної компетентності посад державної служби; програм іспитів (тестів) для кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; бере у межах своєї компетенції участь у підготовці проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; готує для заінтересованих органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналітичні матеріали, пропозиції з актуальних питань державної кадрової політики, державного управління і місцевого самоврядування; вживає заходів щодо оптимального поєднання навчального процесу підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління» з фундаментальними і

прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління; вживає заходів для налагодження взаємодії спеціалізованих вчених рад вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, щодо захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата або доктора наук із державного управління; формує бази даних про наукові, дисертаційні та експертно-аналітичні дослідження з актуальних питань державного управління, місцевого самоврядування; надає науково-методичну, інформаційну і консультаційну допомогу центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, а також вищим навчальним закладам, що належать до системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; забезпечує добір викладачів належної кваліфікації для проведення професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; залучає в установленому порядку до участі у навчальному процесі та проведенні наукових досліджень висококваліфікованих працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наукових і науково-педагогічних працівників навчальних закладів і наукових установ України та іноземних держав; здійснює за зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування експертну оцінку проектів їх рішень у частині можливого впливу на соціально-економічну і суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах; бере участь у науково-експертних, консультативних та інших заходах органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; у встановленому порядку вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства, зокрема, про державну службу, про місцеве самоврядування, а також з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, бере участь у роботі над проектами відповідних нормативно-правових актів тощо.

Серед випускників Національної академії 8 голів і 16 заступників голів обласних рад, 166 голови й 110 заступників голів районних рад, 118 голів міських рад [6].

*Висновок.* Таким чином, можна стверджувати, що з конституційно-правової точки зору інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність та діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.

#### **Список використаної літератури**

1. Положення Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс] : затверд. Указом Президента України від 24 червня 2010 р. № 723/2010 // Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/224>
2. Про створення Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 4 березня 1992 № 127. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127/92>
3. Питання Національного інституту стратегічних досліджень : Указ Президента України, Статут, Перелік від 16 грудня 2002 № 1158/2002. (В редакції від 8 червня 2010 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002>
4. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних

службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 (В редакції від 27.01.1999 р.) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/95>

5. Питання Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21.09.2001 № 850/200 (В редакції від 25 лютого 2014 р.) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/850/2001#n34>

6. Про Національну академію [Електронний ресурс] // Національна академія державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/about.html>

Стаття надійшла до редакції 26.12.2014 р.

**О. М. Horaschenkov**

#### **THE INSTITUTIONAL SUPPORT OF THE POLICY OF PRESIDENT OF UKRAINE ON LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT**

*The article deals with the constitutional and legal questions the place and role of institutional support municipal and regional policy head of state formation and matters of local government and the implementation of European standards of local democracy in modern terms intergovernmental European integration.*

*As head of state, President of Ukraine is the highest official in the country. Therefore, it shall have the authority to act on behalf of Ukraine as the inner life of the country and in international relations. The Constitution leads to the conclusion that the President of Ukraine is the highest official of the Ukrainian state, which must ensure integrity. Thus any modern European state is quite decentralized, which finds its expression in the strengthening of local communities and carried out on their behalf and for their benefit local government, in order, including the most complete of the local rights of members of the respective communities.*

*It is claimed that at the current stage of legal development of institutional support for the policies of President of Ukraine on the development of local self-government - a mutually agreed set of activities and consultative, advisory and other subsidiary bodies and services, establishment and further coordination of which carries the President within its competence to introducing the basics of presidential municipal policy in Ukraine and ensure regular communication links with the President of Ukraine local government.*

**Keywords:** *the President of Ukraine, head of state, local government, subsidiary bodies, institutional support, local democracy.*

УДК 342.533(477)

**В. І. Топузов**

#### **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ**

*В даній статті описуються перспективи розвитку відповідальності органів місцевого управління перед громадянами і державою. Що стосується відповідальності перед громадами - то основними елементами будуть проведено звітності, систематичного контролю за діяльністю даних органів перед жителями певної громад. Робота органів місцевого самоврядування та посадових осіб повинна повністю відповідати і суперечити чинному законодавству, а за наявності даних порушень - держава своїми владними повноваженнями зобов'язане припинити дані дії. Також вказується на наявність проблем в реалізації контролю з боку громади і держави за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Підзвітність органів і*

*посадових осіб перед територіальною громадою є одним із важливих механізмів забезпечення відкритості їх діяльності, поліпшення участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні та доступу до публічної інформації.*

**Ключові слова:** територіальна громада, контроль, держава, депутати, посадові особи, звітність.

*Постановка проблеми.* Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та муніципально-правових санкцій в своїй основі потребує реалізації комплексу цілеспрямованих послідовних заходів по відношенню до всієї системи відповідальності. Лише такий підхід, при якому управлінський вплив застосовується не тільки до власне суб'єкта відповідальності, а й до об'єкта, інстанції, включає в себе удосконалення нормативних регуляторів, оптимізацію сукупності зв'язків між усіма компонентами системи відповідальності, дозволяє досягти мети створення дієвих та ефективних органів місцевого самоврядування.

Для розв'язання існуючих проблем та реального впровадження в Україні принципів Європейської хартії місцевого самоврядування слід визначити на найближчу перспективу пріоритетні завдання щодо удосконалення системи відповідальності у місцевому самоврядуванні та запропонувати відповідні заходи. Недарма Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїх рекомендаціях наголосив на необхідності врегулювання питань контролю та механізмів впливу представників громадськості на ради та їх виконавчі органи, залучення до цього процесу громадських організацій.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Зазначена проблема насамперед має бути вирішена доктринально. У зв'язку з цим стає актуальним питання про формування муніципально-правової відповідальності в самостійний вид юридичної відповідальності де основними елементами буде відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами та державою.

В останній час проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні дедалі більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О. В. Батанов, В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Краснікова, П. А. Трачук, М. О. Баймуратов та ін.), так і зарубіжних вчених (А. Р. Єр'омін, Г. А. Іванцова, Л. О. Нудненко, А. А. Сергєєв, В. В. Яковлев, А. А. Ярошенко, І. А. Алексєєва та ін.).

Проблеми відповідальності посадової особи протягом тривалого часу перебувають у полі зору вчених-юристів. Так, А. І. Щербак наголошував, що відповідальність – це елемент статусу посади й закріплення цього елемента за посадою є обов'язковою умовою під час конструювання управлінських структур [2]. У свою чергу, А. Є. Луньов та Б. М. Лазарев відзначали, що відповідальність водночас розглядається як елемент статусу посади й елемент статусу посадової особи, яка виконує визначені посадою службові повноваження [3]. Як вказує Л. М. Давиденко, визначення того, що і як повинен робити працівник, який обіймає певну посаду, безпосередньо пов'язано з питанням юридичної відповідальності посадової особи за наслідки своїх рішень, дій чи бездіяльності [4].

В. К. Колпаков акцентує увагу на особливостях притягнення посадових осіб до відповідальності через виділення особистих і службових (посадових) складів правопорушень. «Склади адміністративних правопорушень поділяють на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа. Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить

до їхніх службових обов'язків» [5].

*Викладення основного матеріалу.* Ці проблеми тісно пов'язані з іншими актуальним для України питаннями: а) упорядкування та законодавчого врегулювання зв'язків та взаємовідносин між місцевими органами влади, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій; б) перерозподілу функцій і повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування з метою уникнення їх дублювання, підвищення ефективності управлінської діяльності; в) визначення механізмів стимулювання депресивних територій, але не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій; г) законодавчого врегулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади; д) визначення підстав та механізмів розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування тощо. А отже, в Україні конче необхідно провести адміністративну та адміністративно-територіальну реформи на засадах гармонійного поєднання державного контролю за місцевим самоврядуванням та децентралізації державного управління, деконцентрації, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, запровадити ефективні механізми контролю з боку виконавчої влади і територіальних громад за рішеннями і діями органів місцевого самоврядування.

У рамках цих завдань необхідно в чинному законодавстві України (зокрема, в ст. 133 Конституції України) визначити територіальну основу місцевого самоврядування – базові адміністративно-територіальні одиниці (округи, громади тощо), тобто чітко визначити територію, в межах якої територіальна громада самостійно вирішує питання місцевого значення.

Також має бути законодавчо визначено статус територіальної громади (якій необхідно надати статус юридичної особи), її внутрішню організацію, принципи розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування, місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування, визначити її виключні повноваження. Це сприятиме формуванню дієздатних територіальних громад, спроможних відповідально здійснювати функції та повноваження, віднесені законодавством до компетенції місцевого самоврядування.

При цьому мають бути дотримані такі вимоги:

1) рішення про утворення базової адміністративно-територіальної одиниці та встановлення її просторових меж приймається Верховною Радою України з урахуванням волевиявлення населення відповідної території та на підставі встановлених законом критеріїв дієздатності (самодостатності) громади, обумовлених географічними, демографічними, економічними, національними, історичними чинниками;

2) на території кожної базової адміністративно-територіальної одиниці мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання передбачених законом завдань та повноважень місцевого самоврядування щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню;

3) на території однієї базової адміністративно-територіальної одиниці не може існувати кілька територіальних громад із статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;

4) базові адміністративно-територіальні одиниці мають межувати між собою – в Україні не може бути територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад;

5) при визначенні меж базової адміністративно-територіальної одиниці має бути врахований принцип територіальної доступності адміністративних та громадських послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування.



Комплекс вказаних заходів дасть змогу вирішити проблему відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканності територій, підконтрольних місцевим органам влади і створить умови для становлення відповідальних органів місцевого самоврядування.

Особливий акцент при реформуванні повинен бути зроблений на удосконалення правового статусу органів державної влади і місцевого самоврядування та чітке розмежування сфер їхньої відповідальності. Розподіл компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Без сумніву, адміністративно-територіальна реформа має посилити інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевого самоврядування, адже ефективно вирішення широкого кола місцевих проблем вимагає комплексного підходу. Відповідно, зазначені заходи мають супроводжуватись підвищенням відповідальності органів місцевого самоврядування як перед громадою, так і перед державою.

Тому, конче необхідно вирішити питання збалансування і розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою ліквідації існуючого дублювання повноважень, залишивши за першими, в першу чергу, контрольно-наглядові функції. Потрібна суттєва зміна співвідношення самоврядних і делегованих повноважень місцевого самоврядування на користь перших на основі вилучення значної частина делегованих повноважень з компетенції місцевих органів виконавчої влади (з відповідним організаційним і ресурсним забезпеченням) та передачі їх до компетенції місцевого самоврядування. Тому необхідне чітке розмежування, в першу чергу на базовому рівні, функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що дасть можливість ставити питання про відповідальність вказаних органів за належне здійснення ними власних та делегованих повноважень.

До повноважень, покладених на місцеві державні адміністрації, можна було б віднести і попереднє погодження рішень районних рад із їх подальшою реєстрацією в органах юстиції. Або запровадити дещо іншу практику. Наприклад, органи Міністерства юстиції мають фіксувати всі акти органів влади, в тому числі і місцевих, в єдиному Державному реєстрі, доступ до якого повинен бути забезпечений громадянам через мережу Інтернет. Реєстрація цих актів може і не супроводжуватися перевіркою на предмет дотримання чинного законодавства, проте, голови райдержадміністрацій повинні мати право звернутися протягом 5 днів до адміністративного суду, скориставшись нормами ст. 144 Конституції України. Це певною мірою нагадує польський досвід, коли на відповідному рівні забезпечено загальний баланс контролю та відповідальності [6].

Особливої уваги заслуговує питання врегулювання правового статусу сільських, селищних та міських голів, чіткого визначення організаційної моделі їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування. Адже, не зважаючи на те, що в Україні Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» начебто додержано баланс взаємних повноважень на місцевому рівні, тільки в 2002-2007 рр. було достроково припинено повноваження більше 80 міських голів, при тому, що в Україні існує 452 міста з місцевим самоврядуванням. Також майже в 20 середніх і великих містах тривалий час мали місце кризові ситуації у взаєминах більшості депутатів і голови [7].

Необхідно також оптимізувати реалізацію виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, а саме:

- 1) трансформувати організаційний рівень здійснення виконавчої влади на місцях;
- 2) змінити статус обласних державних адміністрацій шляхом:
  - передачі їх повноважень у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам (їх виконавчим комітетам);

- наділення їх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями (повноваженнями у сфері державного контролю) та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані (тобто передані в систему місцевого самоврядування);

- заборони делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування, крім випадків запровадження режиму надзвичайного або військового стану;

- встановлення відповідальності голів обласних державних адміністрацій виключно перед Президентом України;

3) утворення виконавчих органів обласних, районних рад, враховуючи реформування місцевих державних адміністрацій;

4) запровадження адміністративних округів для формування відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (наприклад, місцевих органів МВС України, ДПА України, Міністерства освіти та науки України, СБУ – міліцейські, податкові, освітні округи, округи СБУ тощо) з урахуванням чітко визначених критеріїв доступності для населення адміністративних послуг, що надаються цими органами.

Подальшим етапом має бути створення дієвої системи надання адміністративних та громадських послуг населенню. Держава має сприяти матеріально-фінансовому, інформаційному, кадровому та іншому ресурсному забезпеченню органів місцевого самоврядування для виконання останніми функцій на місцевому та регіональному рівнях.

Пріоритетними напрямками забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування також мають стати:

- забезпечення прозорості, відкритості, підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування;

- запровадження в практику діяльності органів місцевого самоврядування, утвердження у свідомості їх посадових осіб таких базових принципів формування та функціонування інститутів публічної влади, як гуманізм, справедливість, верховенство права та законність, служіння суспільству та територіальній громаді, відкритість та доступність для громадян, відповідальність перед суспільством та територіальною громадою за стан виконання своїх повноважень, партнерство органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань;

- створення гнучкої системи підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування з метою формування корпусу посадових осіб місцевого самоврядування, спроможних ефективно застосовувати сучасні управлінські методи та запроваджувати в практику новітні технології муніципального менеджменту.

З метою залучення необхідних для вирішення питань місцевого значення фінансових ресурсів, пропонується активізувати ринок як зовнішніх, так і внутрішніх позик, усунувши одну із головних перешкод – недосконалість правової бази і відсутність процедури банкрутства органів місцевого самоврядування, що гальмує розвиток муніципального кредитування, створюючи останньому суттєві ризики. Тобто для захисту прав інвесторів слід законодавчо передбачити можливість банкрутства органів місцевого самоврядування, створивши чіткі процедури початку процесу вирішення боргових проблем і визначивши порядок реструктуризації боргів або ліквідації неосновних активів «територіальних громад-банкрутів». Подібні норми вже зафіксовано в законодавстві ряду країн світу, наприклад у США, ПАР, Угорщині. Зокрема, в Угорщині в 1996 р. ухвалено закон «Про неплатоспроможність муніципалітетів», що забезпечило дисципліноване кредитування і створило «гарантії збереження основних муніципальних послуг» через визнання банкрутами 19 міст.

Відповідно, для спрощення виходу міст на ринки позик, що будуть здійснюватися

органами самоврядування під власну відповідальність, але під контролем держави, необхідно законодавчо визначити процедури банкрутства органів місцевого самоврядування. Це поліпшить залучення інвестицій в міську інфраструктуру, а у разі банкрутства на аукціон буде виставлена, в першу чергу, нерухомість, що неістотно зачіпає інтереси звичайних городян. Водночас слід застерегти, що подібні норми призведуть до того, що великі міста України, які мають привабливі комунальні активи, можуть стати об'єктами масових «рейдерських» атак власників боргових паперів. Тому, щоб новий закон не можна було використати для навмисного банкрутства міст з подальшою приватизацією привабливих об'єктів комунальної власності, необхідно чітко визначити, яке комунальне майно може бути предметом забезпечення виконання зобов'язань, а які об'єкти не підлягають відчуженню ні за яких підстав.

Отже, прийняття закону про банкрутство органів місцевого самоврядування за рішенням спеціальних судових органів та створення механізму заміни недієздатного виборного місцевого керівництва уповноваженими представниками держави через реалізацію норми про зовнішнє управління на місцевому рівні, зовнішній державний контроль за фінансовими потоками і виконанням повноважень органами місцевого самоврядування, розробка ефективного механізму відповідальності місцевого керівництва перед територіальними громадами повинні стати одними із головних напрямів реформування системи самоврядування в Україні.

*Висновки.* Таким чином, системний підхід при вдосконаленні відповідальності та санкцій у місцевому самоврядуванні у різноманітних формах дозволить забезпечити відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, створить передумови для належного виконання зазначеними суб'єктами своїх функцій та повноважень, захисту та представлення ними прав та інтересів територіальних громад, ефективного вирішення питань місцевого значення.

#### **Список використаної літератури**

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної ради України. - 1997. - № 24. - С. 379 - 420. - Ст. 170.
2. Щербак А. И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / А. И. Щербак. – К. : Наукова думка, 1986. – С. 57.
3. Ответственность в управлении / отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. – С. 148.
4. Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Леонід Миколайович Давиденко; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 209 арк.
5. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
6. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: зб. матер. та док. / заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.
7. Ткачук А. Адміністративна та адміністративно-територіальна реформа в Україні: спогади та роздуми/ А. Ткачук // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування : зб. матер. та док. / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 410 - 417.

Стаття надійшла до редакції 14.12.2014 р.

**V. I. Topuzov**

#### **PROSPECTS OF UKRAINE LEGISLATION ON MUNICIPAL AND LEGAL SANCTIONS**

*This article describes the development prospects of responsibility of local government to the citizens and the state. With regard to liability to bulks - that will be the main elements of*

*the reporting of systematic control over the activities of these authorities before a resident of certain communities. Work of local governments and officials must fully comply with and not contrary to the legislation in force, and in the presence of data breaches - the state is obliged to their powers to stop these actions. Also points to the existence of problems in the implementation of control by the communities and the state over the activities of local governments and officials.*

*Accountability of officials and territorial communities is one of the important mechanisms for ensuring transparency of their activities, improving the participation of members in the local government and access to public information.*

**Keywords:** territorial community, police, government, deputies, officials, reporting.

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 341.174:061.1 ЄС(045)

Ю. О. Волошин, Є. В. Годованик

### ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

*У статті розглядаються організаційні аспекти діяльності Європейського Парламенту в умовах сучасних інтеграційних процесах.*

*Показано, що за своєю внутрішньою організаційною структурою та порядком роботи Європейський Парламент на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції є максимально наближеним у структурній, розпорядчій та номінаційній площині до класичного парламенту національної державі як обраного народом вищого представницького органу.*

*На думку автора, за подібних наявних умов корисними вбачаються інтенсифікація та посилення співпраці та інституційних зв'язків Верховної Ради України, її структурних підрозділів, фракцій політичних партій, депутатських груп з відповідними структурними одиницями Європейського Парламенту з метою сприяння подальшій європейській інтеграції Української держави та здійснення нею законодавчо встановленого стратегічного європейського вибору на найвищому політико-правовому рівні функціональної міжпарламентської взаємодії.*

**Ключові слова:** організація, склад, структура, Європейський Парламент, парламентаризм, парламентська процедура.

*Постановка проблеми.* Значення організаційно-правових аспектів діяльності Європейського Парламенту, насамперед, полягає у тому, що їх зміст формує інституціональний механізм і внутрішню конституційну архітектуру цього органу та забезпечує його функціонування у сучасних умовах поглиблення процесів європейської міждержавної інтеграції. При цьому слід усвідомлювати унікальність та своєрідність даного органу як єдиної представницької інституції інтеграційного об'єднання, яка обирається на одночасних виборах у всіх державах-членах ЄС, тобто за своєю сутністю та порядком формування Європейський Парламент є наднаціональним органом, що

виражає спільні інтереси держав-членів, склад якого є не призначеним урядами національних суверенних держав, а безпосередньо обраний народами як носіями державного суверенітету, що зайвий раз переконує у неподільності державного суверенітету як фундаментальної конституційно-правової домінанти, яка детермінує весь комплекс державно-правових процесів, у тому числі – інтеграційного та глобалізаційного характеру.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У правовій літературі існує ціла низка досліджень сутності, функцій, повноважень, організаційно-правових аспектів, форм та методів роботи, особливостей правотворчої процедури Європейського Парламенту. Зокрема, слід відзначити доробок таких видатних дослідників у галузі конституційного, міжнародного, інтеграційного, європейського права, як М. О. Баймуратов, Ю. О. Волошин, О. О. Гріненко, О. В. Зайчук, В. І. Муравйов, О. Л. Копиленко, І. Д. Сліденко, Ю. С. Шемшученко.

В той же час, сучасний стан інтеграційних процесів в Європі та їх стрімкий розвиток супроводжується значними змінами правового регулювання в рамках Європейського Союзу, зокрема – щодо організації діяльності спільних органів ЄС, адже саме ці органи покликані стати ланкою поєднання у досягненні загальних цілей ЄС, реалізації правових норм, встановлених наднаціональними правовими актами, розробляти узгоджену політику інтеграційного об'єднання щодо предметних сфер спільної компетенції ЄС. У подібному контексті Європейський Парламент слід розглядати як найбільш представницький, транспарентний та політично плюралістичний орган ЄС, який сформований на прямих виборах громадянами держав-членів, з чого випливає його найвища легітимність, адже у даному випадку деякі суверенні повноваження держави передає наднаціональному органу сам єдиний носій державної влади – народ. Отже, керуючись означеними методологічними тезами, потрібно сформулювати й структурувати організаційно-правові аспекти діяльності Європейського Парламенту як предмет науково-практичного пізнання за наступними його складовими частинами: а) внутрішній інституціональний механізм (склад; структура; система структурних підрозділів); б) організаційно-правові форми та методи діяльності (функціональний порядок роботи); в) порядок прийняття рішень (процедура голосування).

*Виклад основного матеріалу.* Під складом Європейського Парламенту, на наш погляд, слід мати на увазі його чисельну кількість, встановлену чинними нормами європейського права. У відповідності до п. 2 ст. 14 Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про заснування Європейського Союзу від 13 грудня 2007 р. [1], Європейський Парламент складається з представників громадян Європейського Союзу, кількість яких не перевищує семисот п'ятдесяти та Голови, причому представництво громадян забезпечується згідно методу спадної пропорційності при мінімальному порозі у шість членів на кожну державу, але не більше дев'яноста шести місць на одну державу-члена ЄС.

Водночас, за ініціативи та схвалення Європейського Парламенту остаточне рішення, яке фіксує склад Європейського Парламенту, приймає одностановно Рада ЄС. П. 3 ст. 14 Лісабонського договору встановлює порядок обрання членів Європейського Парламенту, які обираються строком на п'ять років на загальних виборах шляхом прямого, вільного, таємного голосування (при цьому достроковий розпуск або саморозпуск парламенту протягом вказаного терміну нормами європейського права не передбачений). Організаційні умови функціонування Європейського Парламенту, у тому числі – щодо структури та складу, встановлюються деталізовано також його Внутрішнім регламентом [2], який являє собою досить розлогий документ обсягом приблизно 250 сторінок, включає 10 додатків та є за своєю правовою природою

правилами процедури даного органу.

Цитоване базове положення установчого акту Європейського Союзу дає змогу охарактеризувати склад Європейського Парламенту за кількома формально-юридичними та інституціонально-інструментальними аспектами.

По-перше, чисельний склад Європейського Парламенту відповідно чинним нормам європейського права дорівнює 751 члену, адже Голова Європейського Парламенту обирається з числа його членів (п. 4 ст. 14 Лісабонського договору), тобто на парламентських виборах кандидати кумулятивно претендують саме на 751 місце. Слід зазначити, що вперше така кількість депутатів обиралася на виборах 22-25 травня 2014 р., оскільки попередній Ніццький договір від 26 лютого 2001 р. [3] встановлював кількісний склад депутатів на рівні 736 членів (ст. 190 Договору про Європейський Союз), хоча на практиці ще на парламентських виборах 2009 р. було обрано 18 депутатів від країн ЄС, а Конституційний комітет Європейського Парламенту схвалив тимчасове збільшення кількості парламентарів без належної нормативно-правової основи шляхом збереження мандатів депутатів від країн, квота яких мала бути зменшеною у відповідності до вже чинного на той час, але такого, що не має зворотної сили, Лісабонського договору та одночасної згоди на присутність нових 18 депутатів на засіданнях Парламенту в якості спостерігачів. Натомість, на виборах 2014 р. положення ч. 2 ст. 14 Лісабонського договору цілком було реалізовано практично як в частині загальної кількості депутатів, так і щодо квотного розподілу парламентських мандатів між країнами Європейського Союзу. При цьому кількість отриманих місць представниками окремих держав Європейського Союзу розподілилася наступним чином: Німеччина – 96 членів; Франція – 74; Італія – 73; Велика Британія – 73; Іспанія – 54; Польща – 51; Румунія – 33; Нідерланди – 26; Бельгія – 21; Греція – 21; Португалія – 21; Чехія – 21; Угорщина – 21; Швеція – 19; Австрія – 19; Болгарія – 17; Данія – 13; Фінляндія – 13; Словаччина – 13; Литва – 11; Ірландія – 11; Хорватія – 11; Латвія – 8; Словенія – 8; Люксембург – 6; Кіпр – 6; Естонія – 6; Мальта – 6.

По-друге, безпосередній вплив на кількісно-квотний склад Європейського Парламенту має відсутність в установчих договорах ЄС, на відміну від положень про загальність, вільність, таємність голосування та пряме волевиявлення, жодних юридичних норм про рівність як принцип парламентських виборів, а тому, наприклад, як справедливо зазначає Л. М. Ентін, надане представництво у Парламенті Німеччини або Великої Британії є у 15-20 разів нижчим за норму представництва Люксембургу [4, с. 186], тобто йдеться про деяку невідповідність квоти чисельності населення тієї чи іншої країни-члена ЄС і ця квота коливається від 6 до 96 представників при загальному складі у 751 депутата Європейського Парламенту.

По-третє, з 2009 по 2014 рр. у Європейському Парламенті працювала унікальна організаційно-правова модель депутата-спостерігача, що дозволило частково імплементувати положення Лісабонського договору щодо збільшення чисельного складу ще до чергових парламентських виборів, своєрідно «оминувши» у такий спосіб загально визнаний юридичний постулат про неможливість зворотної дії нормативно-правового акту.

Відносно структури Європейського Парламенту, в першу чергу, потрібно зазначити, що у загальному (зовнішньому) сенсі вона є класичною однопалатною (монокамеральною, від грецького *monos* – один), так само як парламенти більшості країн світу, у тому числі – 3/4 унітарних держав та чотирьох федеративних держав. Ще однією загальною рисою з більшістю світових парламентів є функціонування однопалатного Європейського Парламенту на постійній основі, що передбачає створення системи постійно діючих внутрішніх підрозділів, які в комплексі становлять внутрішньоорганізаційну структуру.

Внутрішньоорганізаційна структура Європейського Парламенту визначається його Регламентом, у відповідності до положень якого доцільно визначити декілька структурних елементів організаційної побудови даної представницької інституції.

Керує діяльністю Європейського Парламенту його Голова (в англomовному варіанті – President, що, як здається, дає підстави вважати лінгвістично коректним альтернативне використання назви посади «Президент Європейського Парламенту»), який обирається з числа обраних на чергових виборах парламентарів терміном на два з половиною роки, тобто рівно на половину строку самої легіслатури. Голова Європейського Парламенту, у відповідності до чинних регламентних норм (ст. 19), здійснює контроль за дебатами та діями Парламенту (адміністративна функція), а також представляє його як у відносинах всередині Європейського Союзу, так і за його межами (представницька функція). Тільки Голова має право дозволити депутатові виступати по одному питанню більше двох разів та може оголосити порушникові Регламенту осуд, що спричиняє заборону бути присутнім на засіданні від двох до п'яти днів (дисциплінарна функція). Крім того, Голова Європейського Парламенту наділений досить важливими повноваженнями підпису більшості законів та бюджету ЄС (нормотворча функція).

Водночас, наділяючи Голову Парламенту широкими повноваженнями з ведення засідань сесій, Регламент вказує, що Голова може брати слово в ході обговорення лише з метою сповістити депутатів про зміст питання, якщо ж він бажає брати участь у самій дискусії, то він зобов'язаний покинути своє крісло головуючого на засіданні та повернутися на своє місце лише тоді, коли дискусія з даного питання вже завершена. Іншими словами, регламентні норми спрямовані на недопущення адміністративного впливу Голови на політичну позицію депутатів під час обговорення та прийняття рішень, якщо такий вплив не пов'язаний з правомірним застосуванням дисциплінарних повноважень, що є досить корисною практикою сучасного європейського парламентаризму, заснованого на демократичних засадах організації та діяльності.

Отже, виходячи з наведених встановлених нормативно повноважень, Голову Європейського Парламенту можна визначити як вищу посадову особу Парламенту, яка обирається зі складу депутатів терміном на два з половиною роки та наділений певним обсягом повноважень задля здійснення адміністративної, представницької, дисциплінарної та нормотворчої функції в інституціональному механізмі Європейського Союзу.

У цьому контексті слід відзначити, що загалом з 1952 по 2012 рр. у Європейському Парламенті змінилося 29 голів, причому 12 з них було обрано вже після перших загальних виборів 1979 р. При цьому цікавим є той факт, що тільки двічі на цю досить важливу посаду обиралися жінки, хоча загалом принцип гендерної рівності має суттєве значення у змісті та сутності загальноновизнаних європейських стандартів в галузі забезпечення прав людини. З 1 липня 2014 р. Головою Європейського Парламенту вдруге обраний Мартін Шульц, член Партії Європейських соціалістів, відомий німецький політик та досвідчений європарламентар з 1994 р.

Кандидатури Голови та членів Бюро повинні бути запропоновані за згодою самих кандидатів від імені однієї з політичних груп або щонайменше 13 депутатами (п. 1 ст. 12 Регламенту). Якщо в результаті таємного голосування кандидат набирає абсолютну більшість голосів, він проголошується обраним. Європейський Парламент з метою більшої ефективності своєї роботи встановив, що, якщо після трьох турів голосування жоден з кандидатів не набере абсолютної більшості голосів, у четвертому турі балотуються тільки два кандидати, що набрали в попередніх турах найбільше число голосів (ст. 13, 17 Регламенту). Такий самий порядок виборів установлений і для заміщення вакансій у разі, якщо мандат кого-небудь з членів Бюро перерваний

(наприклад, смерть, відставка тощо).

Заступники Голови обираються за тією ж процедурою з урахуванням представництва різних країн і політичних груп. Повноваження заступників Голови виражаються зазвичай в заміщенні Голови у його відсутність через головування на засіданнях парламенту (ст. 19 Регламенту) та присутність на офіційних церемоніях.

Загалом, Голова Європейського Парламенту має 14 заступників та 5 квесторів, які обираються одночасно (так само, як Голова, на два з половиною роки) і входять під керівництвом Голови до складу Бюро Парламенту – колегіального органу керівництва внутрішньою організацією його роботи з адміністративних та дисциплінарних питань.

Питаннями порядку денного займається Конференція голів, до якої входять Голова Парламенту, керівники парламентських груп (фракцій) та комісій (при цьому якщо йдеться про постійні комісії, то, відповідно до усталеної європейської парламентської практики, справедливо вживається і назва «комітет»), а також два представника від незалежних депутатів. Також регламентними положеннями передбачене функціонування таких виключно дорадчо-консультативних структурних підрозділів парламенту, як Конференція голів парламентських комісій та Конференція голів міжпарламентських груп.

Найважливіше розпорядче повноваження Конференції голів, яке відрізняє його правовий статус від правового статусу Бюро, розкривається через обов'язок Голови проконсультуватися з цим керівним колегіальним органом щодо скликання надзвичайного пленарного засідання на прохання більшості депутатів, Європейської Комісії або Ради Європейського Союзу. Крім того, Конференція голів повинна намагатися приймати консенсуальні рішення, але за його відсутності проводиться процедура голосування з використанням зважених голосів залежно від кількості депутатів, яких представляє той чи інший член Конференції.

Досить позитивним досвідом європейського парламентаризму в організаційно-розпорядчій площині є інститут квесторів (цікаво, що в Італії квестор – це навіть не парламентська посада, а поліцейській чин [5, с. 184], що вказує на її правоохоронну природу), якими, відповідно до ст. 29 Регламенту, є посадові особи Європейського Парламенту, які відповідають за виконання адміністративних і фінансових завдань, що безпосередньо стосуються депутатів, вони ведуть спеціальний реєстр професійної діяльності депутатів. Для цього кожен член Парламенту зобов'язаний щорічно подавати квесторам декларацію, що містить відомості про його професійну діяльність та доходи. До повноважень квесторів також належить видача перепусток особам, «які часто відвідують Європарламент з метою надання депутатам інформації в межах їх мандата», в тому числі – представникам лобістських груп. Отже, квестори за своїм правовим статусом є фактично контролюючими посадовими особами, основним завданням яких є недопущення регламентних порушень, корупційних діянь, отримання неправомірної вигоди членами Парламенту. При цьому квестори мають дорадчий голос на засіданнях Бюро Парламенту, а також відають фінансовими, господарськими та організаційними питаннями внутрішньої діяльності Парламенту. Іншими словами, функціональна діяльність квесторів фактично забезпечує законність у реалізації правового статусу депутатами Європейського Парламенту, сприяючи опосередковано у такий спосіб транспарентності та прозорості у прийнятті рішень Парламентом в цілому. Як вбачається, подібний досвід може бути визнаним корисним у сучасних умовах зміцнення українського парламентаризму та розглянутий у процесі подальшої конституційної модернізації вітчизняної системи вищих органів державної влади.

В той же час, найбільше часу депутати Європейського Парламенту проводять не на пленарних засіданнях чи засіданнях керівних структурних підрозділів, а на засіданнях комісій, що є взагалі притаманним для парламентів європейських країн



(щомісяця пленарні засідання займають один тиждень, в той час як для засідання комісій відводиться не менше ніж два тижні на місяць).

Аналіз процедурних правил внутрішньої організації Європейського Парламенту дає змогу констатувати наявність трьох видів комісій як допоміжних органів – окремих структурних підрозділів Парламенту, виділених за предметною профільною сферою правотворчого регулювання: 1) постійні комісії (комітети); 2) тимчасові спеціалізовані комісії; 3) слідчі комісії.

Постійні комісії (комітети) Європейського Парламенту виконують три основні функції: законопроектну; організаційну; контрольну. При цьому, як здається, можна цілком погодитися зі справедливим висловлюванням В. М. Шаповала щодо комітетів Верховної Ради України, на думку якого «однією з найважливіших... є законопроектна [функція], яка включає розробку проектів законів та інших актів, що розглядаються парламентом, попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, доопрацювання окремих законопроектів...» [6, с. 369], а тому «сама робота в комітетах слід вважати ключовою стадією законодавчого процесу...», що «є звичайним для світової парламентської практики» [6, с. 369]. Подібна точка зору щодо відповідності функцій та повноважень постійних комісій Європейського Парламенту відповідним елементам конституційного статусу комітетів та постійних комісій світових парламентів підтверджується і твердженням Президента США В. Вільсона про те, що «Конгрес на сесії – це виставковий Конгрес, Конгрес у комітетах – це робочий Конгрес» [7, с. 210-211].

Комісії, які створюються на постійній основі, формуються в залежності від предмету діяльності, який одночасно виступає об'єктом нормотворчості. Так, в Європейському Парламенті на сьогодні створено 22 постійні комісії з: бюджету; бюджетного контролю; економічних та монетарних питань; зайнятості та соціальних відносин; довкілля, здоров'я, продовольчої безпеки; промисловості, досліджень та енергетики; внутрішнього ринку та захисту прав споживачів; транспорту і туризму; регіонального розвитку; сільського господарства і розвитку села; рибальства; культури та освіти; юридичних питань; громадянських свобод, правосуддя і внутрішньої політики; конституційних питань; прав жінок та статтевої рівності; петицій; зовнішніх відносин; прав людини (підкомітет); безпеки і оборони (підкомітет); розвитку; міжнародної торгівлі.

Постійні комісії обирають свої керівні органи, в тому числі – Голову та Генерального доповідача. Робота і рішення комісій мають досить суттєве значення, при цьому важливою є та обставина, що комісії можуть розглядати як питання, передані на їх обговорення відповідно до статутних актів і за рішенням керівних органів Парламенту, так і питання, які вносяться в порядок денний за своєю ініціативою. Жодне важливе питання не може розглядатися на пленарному засіданні Парламенту без попереднього слухання в комісії, однак рішення комісії не є обов'язковим для нього. За своєю організаційно-правовою природою засідання постійних комісій є невід'ємною складовою частиною парламентської сесії, і це процедурне правило має досить суттєве значення для реалізації інституту парламентського імунітету депутатів.

Тимчасові спеціалізовані комісії створюються за рішенням Конференції голів на термін до 12 місяців. Їх конкретні завдання визначаються у самому рішенні про створення такої комісії, а завершується її функціональна діяльність поданням Парламенту підсумкової доповіді.

Тимчасові слідчі комісії створюються з метою розслідування конкретних фактів або подій, пов'язаних з обвинуваченнями у правопорушенні або неналежному управлінні, що висувається проти інституту Європейського Союзу, адміністрації держави-члена або будь-якої іншої особи, на яку правом Європейського Союзу

покладені повноваження щодо його здійснення. Звичайно, що за подібних специфічних завдань діяльність слідчих комісії має закритий, конфіденційний характер, який забезпечується на організаційному рівні проведенням закритих засідань, на які викликаються лише певні особи за спеціальним запрошенням. В той же час, принцип гласності у діяльності цих комісій не відсутній та забезпечується вже після завершення її роботи публікацією відповідної підсумкової доповіді в Офіційному віснику ЄС та наданням його Голові Європейського Парламенту, після чого така доповідь може стати предметом обговорення на пленарному парламентському засіданні. Крім того, на стадії створення тимчасової слідчої комісії повідомлення про її створення обов'язково також друкується в Офіційному віснику ЄС. Строк повноважень слідчої комісії, як і тимчасової спеціалізованої комісії, складає 12 місяців, але може бути продовжений Парламентом двічі на три місяці. Таким чином, тимчасова слідча комісія за жодних умов не може функціонувати з одного предмету розгляду більше, ніж 18 місяців за умови подвійної згоди парламентарів на таку пролонгацію.

Проаналізувавши діяльність комісій Європейського Парламенту, можна стверджувати, що комісії виконують основну масу роботи з підготовки проектів рішень для подальшого розгляду на пленарних засіданнях Європарламенту; комісії беруть участь у здійсненні установчої та бюджетно-фінансової діяльності Європарламенту; у здійсненні внутрішніх та зовнішніх функцій тощо. Комісії також надають можливість обговорення конкретних питань за участю представників Комісії та Ради ЄС. Парламентські комісії в рамках своєї компетенції здійснюють парламентський контроль за виконавчою владою. Отже, комісії в межах своєї компетенції через реалізацію законопроектних, організаційних та контрольних повноважень беруть участь у реалізації майже всіх відповідних загальних функцій Європейського Парламенту.

Ще одним специфічним інститутом Європейського Парламенту, регламентованим положеннями Регламенту, слід вважати почесну посаду дуаєна, впровадження якої дозволило вирішити процедурну проблему ведення першого засідання Парламенту. Дуаєном, за класичною парламентською традицією європейських країн, є найстарший за віком депутат Парламенту. Дуаєн Європейського Парламенту головує на відкритті першої сесії Європейського Парламенту нового скликання при обранні Голови Парламенту і Бюро. При головуванні дуаєна не допускається обговорення ніяких інших питань, крім виборів Голови й Бюро та перевірки повноважень новообраних депутатів. Як тільки вони вступають на посаду, дуаєн поступається свого місця Голові Парламенту.

Основною організаційно-правовою формою діяльності Європейського Парламенту є проведення сесій, в рамках яких депутати працюють як на пленарних засіданнях, так і на засіданнях постійних комісій, тимчасових спеціалізованих комісій, слідчих комісій, Бюро Парламенту, Конференції голів, Конференції голів парламентських комісій, Конференції голів міжпарламентських груп, політичних груп (фракцій). Всі означені методи парламентської діяльності є невід'ємними елементами парламентської сесії, які у своїй сукупності дозволяють успішно реалізовувати Парламенту свої повноваження щодо здійснення нормативно визначених функцій: законодавчої; бюджетної; контрольної; зовнішньополітичної.

Під сесію Європейського Парламенту слід розуміти чітко визначені строки, упродовж яких Європейський Парламент здійснює свої функції і повноваження як безпосередньо, так і через сформовані в її структурі парламентські органи.

Процесом голосування після закінчення обговорення керує Голова Європейського Парламенту. За своїм процедурним характером голосування може бути відкритим, поіменним і таємним. В якості загального правила використовується відкрите

голосування за допомогою підняття рук або натискання кнопки електронної системи. Таємне голосування застосовується при призначенні органів і посадових осіб ЄС, а також на вимогу 1/5 від загального складу Парламенту. Поіменним голосуванням Парламент призначає Президента і весь склад Єврокомісії, а також виносить їй вотум недовіри відповідно до ст. 32-34 Внутрішнього Регламенту. Поіменне голосування також відбувається на вимогу 32 членів Парламенту, але заявлена одночасно вимога про таємне голосування має в даному випадку перевагу.

На голосування під час пленарного засідання Парламенту ставляться документи різної юридичної сили та правової природи: пропозиції по резолюції, проекти резолюцій нормативного характеру, бюджет, питання процедури і порядок денний.

Порядок прийняття рішень (процедура голосування) Європейського Парламенту є доволі стандартною для представницьких органів. Рішення на пленарних засіданнях приймаються абсолютною більшістю голосів членів Парламенту від загальної кількості присутніх на даному засіданні. При цьому досить цікавою особливістю парламентської процедури є правило вирішення питання щодо кворуму (мінімальної кількості присутніх депутатів, необхідної для початку роботи, вирішення процедурних питань та прийняття рішення), згідно якого чисельна кількість присутніх парламентарів завжди є достатнім для проведення дебатів, вирішення питання щодо порядку денного та схвалення протоколу. Натомість, кворум, необхідний для прийняття юридично обов'язкового рішення, складає одну третину депутатів від загального складу Європейського Парламенту (тобто 250 присутніх членів Парламенту). В той же час, перевірка кворуму проводиться виключно за вимогою щонайменше 32 депутатів, а тому теоретично рішення Європейського Парламенту може бути схвалене навіть за відсутності необхідного кворуму, встановленого відповідними регламентними нормами. Якщо ж відсутність такого кворуму буде встановлено, у такому випадку прийняття рішення переноситься на наступне за розкладом сесійне пленарне засідання.

Щодо прийняття деяких окремих рішень встановлюється спеціальний кворум та кваліфікована більшість. Під кваліфікованою (від лат. *qualis* – який, якої якості) більшістю у парламентському праві розуміється визначена нормативно-правовим актом більшість членів парламенту чи іншого представницького органу, необхідна для прийняття певного рішення. Кваліфікована більшість визначається зазвичай у 3/5, 2/3 або 3/4 голосів від загального числа депутатів представницького органу. В національних парламентах кваліфікована більшість, як правило, застосовується для прийняття чи зміни конституції, подолання вето глави держави на прийнятий парламентом закон, подолання нижньою палатою вето верхньої палати на законопроект (за слабкої верхньої палати), прийняття рішення про усунення президента з поста в порядку імпичменту тощо. В той же час, у світі існують парламенти, процедури голосування в яких не передбачають кваліфікованої більшості, а рішення завжди приймаються абсолютною (простою) більшістю голосів депутатів (у якості приклада можна навести парламент Великої Британії). Дотримання вказаних особливих процедурних умов у Європейському Парламенті потрібне при вотуванні бюджету ЄС, схваленні угод про приєднання країн до Європейського Союзу, схваленні вотуму недовіри Європейській Комісії і в деяких інших випадках. Серед них відзначимо наступні, на наш погляд, найважливіші: для ухвалення позитивного рішення щодо питання про порушення державою-членом загальних принципів, встановлених ст. 6 Договору про ЄС, потрібна кваліфікована більшість у 2/3 голосів депутатів, які представляють абсолютну більшість всього спискового складу європарламентарів; для прийняття Внутрішнього Регламенту необхідним є кворум у більшість всіх членів Парламенту; для рішень про прийняття внесених Радою ЄС змін у зроблені Парламентом поправки до проекту бюджету потрібна більшість всіх депутатів і

кваліфікована більшість у 3/5 від тих, хто голосував; для прийняття рішення про скликання надзвичайної сесії встановлений кворум у більшість членів Парламенту.

*Висновок.* Отже, можна констатувати, що за своєю внутрішньою організаційною структурою та порядком роботи Європейський Парламент на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції є максимально наближеним у структурній, розпорядчій та номінаційній площині до класичного парламенту національної держави як обраного народом вищого представницького органу. Подібний конституційно-правовий статус Європейського Парламенту дає змогу зробити досить важливий концептуальний висновок про зростання ролі наднаціональних органів Європейського Союзу у розробленні та реалізації спільної політики ЄС після набуття чинності Лісабонським договором, який надав потужний імпульс до подальшого поглиблення інституціональних перетворень з поглибленням інтеграційної складової.

За подібних наявних умов корисними вбачаються інтенсифікація та посилення співпраці та інституційних зв'язків Верховної Ради України, її структурних підрозділів, фракцій політичних партій, депутатських груп з відповідними структурними одиницями Європейського Парламенту з метою сприяння подальшій європейській інтеграції Української держави та здійснення нею законодавчо встановленого стратегічного європейського вибору на найвищому політико-правовому рівні функціональної міжпарламентської взаємодії.

#### **Список використаної літератури**

1. Лиссабонский договор 2007 г. // Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union. – 2007. – 7 дек.
2. Rules of Procedure. European Parliament. - Latest edition (16<sup>th</sup>), July 2004 // Official Journal. - 2004. - № L/52
3. Ніццький договір про внесення та доповнень у Договір про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів 2001 р. // Official Journal, C 80/01.
4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учеб. / рук. авт. колл. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 960 с.
5. Шляхтун П. П. Конституційне право : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
6. Шаповал В. М. Комітети і комісії Верховної Ради України / В. М. Шаповал // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 369.
7. Лафитский В. И. Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 10.12.2014 р.

**Y. O. Voloshin, E. V. Hodovanyk**

#### **THE ORGANISATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE CONTEMPORARY CONDITIONS OF INTEGRATION**

*In the article we can see the organizational aspects of the European Parliament in contemporary integration processes.*

*Shown that its internal organizational structure and procedures of the European Parliament at the present stage of European integration interstate is as close to the structural, administrative and nominating plane Parliament to the classic national state as the highest elected representative body of the people.*

*It is noted that such constitutional legal status allows the European Parliament to make a very important concept opinion on the growing role of supranational bodies of the*

*European Union in the development and implementation of a common EU policy following the entry into force of the Lisbon Treaty, which gave a powerful impetus to further deepen institutional reforms of deepening integration component .*

*According to the author, in the circumstances of such benefit are seen to intensify and strengthen cooperation and institutional relations of the Verkhovna Rada of Ukraine and its structural divisions, factions of political parties and parliamentary groups of the respective structural units of the European Parliament to promote further European integration of the Ukrainian state and its implementation statutory strategic European choice at the highest political and legal level of functional inter-parliamentary cooperation.*

**Keywords:** *organization, composition, structure, the European Parliament, the parliamentary system, parliamentary procedure.*

УДК 341.1.8

**М. І. Гольбін**

### **ІСТОРІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МОРЯКІВ**

*У статті аналізується загальний процес виникнення та становлення міжнародно-правового співробітництва держав у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків. Визначається період виникнення: поняття «моряк», прототипу сучасних правових норм у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків, правового поняття «компенсація морякам у випадку втрати або затоплення судна».*

**Ключові слова:** *міжнародне право, міжнародно-правове співробітництво держав, трудові права моряків, соціальні права моряків, моряк, захист трудових і соціальних прав, історія міжнародного-правового співробітництва.*

*Постановка проблеми.* Вивчення мореплавства, тим більше розвиток міжнародно-правового співробітництва держав у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків, з історичного боку має певні труднощі. Адже захист трудових та соціальних прав моряків як явище протягом історії далеко не завжди викликало належну увагу дослідників.

*Метою* даного дослідження, для ґрунтовного аналізу становлення міжнародних норм у сфері захисту трудових та соціальних прав моряків, є спроба з'ясувати час виникнення поняття «моряк» і вже на підставі цього поняття робити висновки і розглядати еволюцію міжнародно-правового співробітництва держав у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Ми зробили спробу детального вивчення цього питання, використовуючи напрацювання як дослідників міжнародного права ХІХ – ХХ ст., роботи яких мають значну наукову та історичну доктринальну цінність, серед яких Ласса Оппенгейм, Михайло Олександрович фон Таубе, Давид Беніціоновіч Левін, Ю. Я. Баскин, Д. І. Фельдман, В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній, так і праці відомих дослідників історії судноплавства, серед яких С. Є. Захаров, А. Б. Снісаренко, А. І. Шершов, В. С. Шитарев, П. Стороженко, А. Штенцель, О. Є. Раков, Д. Б. Левин, В. Тарновський, Х. Нойкигхен, Т. Б. Вандалов, оскільки вони у своїх працях опосередковано дають визначення поняття «моряк» та історію його виникнення, яке в свою чергу корисно для нашого дослідження з точки зору вивчення становлення трудових та соціальних прав моряків.

Вважаємо, що розгляд поняття «моряк», а також еволюцію міжнародно-правового

співробітництва держав у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків буде досить вдало розглядати через призму періодизації розвитку міжнародного права, оскільки, кожному рівню в історичному розвитку свободи і права властива своя юридична концепція людини як суб'єкта права. Міра визнання і захищеності прав людини в тому чи іншому суспільстві визначалася типом його соціально-економічної організації, ступенем розвитку цивілізації [1, с. 89].

*Викладення основного матеріалу.* Зародження мореплавання відноситься до глибокої давнини. Воно пов'язане з поділом суспільства на класи, появою і розвитком перших рабовласницьких держав, виникненням війн і збройних сил [2, с. 11].

Першу згадку про поняття «моряк» можна знайти в джерелі стародавнього права - Кодексі Хаммурапі.

Реформи Хаммурапі, писав І. М. Дьяконов, можна «певною мірою поставити в один ряд з реформою Солон в Афінах». Хаммурапі не був першим законодавцем. Вже протягом століть люди регулювали своє життя певними нормами. Однак Кодекс Хаммурапі зважаючи на його просторості став для нас найважливішим джерелом відомостей про стародавнє право. За словами І. М. Дьяконова, «закони Хаммурапі являють продуману і своєрідну систему права, яка витікає не з механічного з'єднання першоджерел, а з реальних потреб вавилонської держави того часу». В основі цієї системи законів лежала конкретна правова практика. Ці закони були записані в 1750-х роках до нашої ери.

Вони містили в собі таке поняття як «корабельник», його права та обов'язки: «Якщо корабельник спорудить людині судно і зробить свою роботу ненадійно, так що судно в тому ж році стане текти або отримає інший недолік, то корабельник повинен зламати це судно, зробити міцне судно господарю судна. Якщо людина віддасть своє судно у найм корабельнику, а корабельник буде недбалий і потопить або погубить судно, то корабельник повинен відшкодувати судно хазяїнові судна. Якщо людина найме корабельника, він повинен давати йому шість курру хліба на рік» [3, с. 225-30].

Крім того, хотілося б згадати ще про одну статтю досить цікаву за змістом. Це стаття 240: «Якщо судно, що йде вгору за течією, вдарить судно, що йде донизу за течією, і потопить його, то господар судна, чие судно було потоплено, повинен клятвено показати перед богом усе, що загинуло на його судні, і судно, що йшло донизу за течією, повинно відшкодувати йому судно і все загибле в нього».

Судячи зі змісту цієї статті, можливо припустити, що ми маємо справу із зародженням такого правового поняття як «компенсація морякам у випадку втрати або затоплення судна». Однак, у тексті статті йдеться про непряме право моряка на компенсацію, за допомогою компенсації господареві судна.

Рабовласницький устрій представляв собою перше класове суспільство, в якому основними класами були раби і рабовласники. Розкол суспільства на класи викликав до життя державу, покликану забезпечувати проведення внутрішньої і зовнішньої політики панівних класів. Одночасно з появою класового суспільства і утворенням держави виникають війни, які стають його постійним супутником. Для ведення воєн в рабовласницьких державах стародавнього світу вперше в історії створюються збройні сили - армія і флот, які комплектувалися з числа вільних громадян.

Флот і мореплавання зародилися в Стародавньому Китаї, Єгипті, Фінікії та інших рабовласницьких державах. Головною причиною виникнення і розвитку мореплавання були торгові стосунки між народами стародавнього світу.

В епоху рабовласництва торгові зносини між країнами розвивалися порівняно повільно. Море не стало великою дорогою, що сполучала всі країни тодішнього світу. Тим не менш, морські зв'язки існували і розвивалися.

Як вважає А. Н. Шершов, письмовим документом, в якому згадується, про

наявність в Єгипті п'яти суднобудівних верфей, є великий папірус від часів Рамзеса III (1190 до н.е.). У розпорядженні цього фараона також були озброєні судна, які тримали охорону на морських торгових шляхах від піратських нападів «народів моря» і їх набігів на узбережжя Єгипту [4, с. 19].

Отже, вже в Давньому Єгипті судноводіння в морі було такою ж професією, як землеробство або інші ремесла.

Як стверджує А. Б. Снісаренко, в Єгипті виникли сім каст, що збереглися майже до кінця існування держави: жерці, воїни, коров'ячі пастухи, свинопаси, дріб'язкові торговці, товмачі і стерники. Стерники, хоч і займали останнє місце в ієрархічному реєстрі, однак користувалися великою пошаною і повагою, адже першим стерничим був верховний бог Ра (Амон). Це були відважні люди, майже смертники, за єгипетськими поняттями: залишаючи межі країни, вони автоматично позбавлялися заступництва вітчизняних богів. Лодії шанувалися священними [5, с. 17].

Про розвиток мореплавання свідчить і наявність каст не тільки стерників, а й товмачів - перекладачів. Це означає, що торгівля в Єгипті носила міжнародний характер, а раз так, то багато народів, які населяли узбережжя Середземного моря, контактували з єгиптянами [6, с. 12].

П. Стороженко згадує про перемогу фараона Рамзеса III над «морськими народами» у битві, яка відбулася на Нілі 1190 року до нашої ери [7, с. 13].

Як впливає з давньоєгипетських історичних джерел, ці народи займалися розоренням і пограбуванням розвинених міст. Пізніше назва цих «морських народів» трансформувалася в поняття «пірат». Як вказує П. Стороженко, слово «пірат» походить від латинського «пірата», яке виводиться від грецького «пайран», що означає пробувати щастя на морі.

Важливу роль у історичному становленні морської професії та прав моряків зіграла Фінікія - державне об'єднання Стародавнього світу. У суднобудівному мистецтві, в мореплаванні, торгівлі та колоніальній діяльності, фінікійці ще в найдавніші часи перевершували всі інші народності [8, с. 25].

Ще в дуже віддалені часи фінікійці організували світову торгівлю. З фінікійцями пов'язана і перша згадка про міжнародне співробітництво у сфері трудових прав моряків.

Так, А. П. Шершов у своїй роботі вказує, що фінікіяне охоче, будували військові і торгові кораблі для інших країн - Ассирії, Єгипту, а потім і Персії, а також надавали їм стерників і команду [4, с. 25].

Аналізуючи дане твердження, бачимо, що крім вже існуючих вищевказаних прототипів права на оплату праці моряків, а також права трудового найму, які історично виходять ще із законів Хаммурапі, ми можемо припустити, що фінікійці забезпечували, в силу своєї історичної схильності до мореплавання, повну підготовку моряків, необхідну для виконання різних обов'язків на борту судна, тим самим, дали поштовх для зародження сучасного права моряків на кваліфікаційну підготовку.

Перші спроби кодифікації морського права відносяться до античного часу. Вони мали на меті, як це було зроблено в Родоському кодексі, або Родоському морському праві, об'єднання правил, які хоча і не були санкціоновані будь-якою суверенною владою, але поступово набули обов'язкового характеру, добровільно визнаний купцями і торговцями всіх націй.

Деякі дослідники вважають, що в Родоському морському законі - збірник морського права, складений у Візантії в VII-VIII ст. на основі античних (давньогрецьких, давньоримських і ін.) звичаїв мореплавання і морської торгівлі, лише відтворювалися закони фінікійців. Компіляція його норм, створена під час пізньої Імперії, носило назву Родоського морського права. Це право було зведено до купи,

мабуть, між VII і IX століттями і застосовувалося в районі Середземного моря протягом тривалого часу.

У римських юридичних збірниках - дигестах - зафіксовано закон, приписуваний Солону, де перераховані три рівноправні професії: моряки, пірати і купці (48, XLVII, 22, 4). Це була єдина «триголова» професія [5, с. 5].

У римському праві, як зазначає у своїй роботі О. Є. Раков, щоб бути суб'єктом неполітичних, приватно-правових відносин, у тому числі і трудових, треба було бути вільним римлянином. Тому правові норми були виключно римським правом і тільки для римлян, тобто правом споконвічних римлян. Особи без громадянства виявлялися так чи інакше утиснутими не тільки в політичному середовищі життя, але і як учасники цивільно-правових відносин. Так у Дигестах Юстиніана були встановлені права користування чужими речами (у тому числі рабами): «Слід годувати і одягати рабів достатньо, згідно їх рангу і гідності, щоб не зіпсувати (рухому річ) внаслідок своєї дикості або лютості, інакше власник підлягає відповідальності за Аквілієвим законом» [9, с. 286].

Цей період характеризується появою військового флоту окремо від торговельного.

Можливо припустити, що поняття «моряк» включало в себе також і веслярів на галерах. Права веслярів на галерах того часу описані в роботі П. Стороженком: життя рабів-веслярів постає як неймовірно тяжке, виснажливе й криваве. Все їхнє тіло вкривали рубці від шмагання батогами. Вони спали між лавами валетом, тут же їли, відбували фізіологічні потреби. Інколи їх мили, поливаючи з відер морською водою. На мусульманських галерах рабам дозволяли молитися згідно зі своїми віросповіданнями [7, с. 62].

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що важкими і неприйнятними були умови праці та життя веслярів. Вони піддавалися жорстокій експлуатації, їх соціальний захист практично був відсутнім. Соціальний розвиток значно відставав від економічного, що гальмувало розвиток суспільства, міжнародного права і зокрема, міжнародно-правового співробітництва у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків.

Рабовласницький устрій змінився новою економічною формацією феодалізмом. У Середземному морі Венеція і Візантія є продовжувачами римлян у справі розвитку мореплавства і кораблебудування [4, с. 52].

У VII ст. венеціанці вводять поняття - «капітан» - командир галери, який призначався з осіб привілейованого стану [2, с. 17].

Все ще використовується робота веслярів, яка була досить важкою, недарма «посилання на галери» вважали синонімом каторжних робіт. Веслярі носили загальну назву шиурми, яка складалася з трьох видів осіб: каторжники, раби (маври, турки та ін.) і добровольці (бідняки, що продали свою свободу за право жити). Каторжники були прикуті ланцюгом до банків; на них покладалося також лагодження вітрил. Раби, іноді і добровольці, приковувалися ланцюгом лише на ніч. У вільний час вони допомагали судновій команді під час перетягування вантажів, у теслярських та інших роботах; під час бою добровольцям давали зброю, і вони ставали бійцями. Зовнішня відмінність між цими категоріями веслярів полягало в тому, що каторжани були поголені наголо, раби носили пучок волосся на голові, а добровольці повинні були носити вуса при голеній голові [2, с. 56].

Положення іноземців у феодальних державах Західної Європи було дуже важким. Існував ряд звичаїв, що грубо порушували особисту і майнову недоторканність іноземців. Такий був насамперед звичай закріпачення всіх іноземців, що прибули в країну без спеціального дозволу або пробули в ній більше одного року. Майно, викинуте на берег при аварії корабля, присвоювалося прибережним феодалом, а люди,



що врятувалися від аварії корабля, ним закріпачувалися [10, с. 30].

Щоб уникнути цього, поступово почали укладатися договори про становище іноземців [11, с. 58].

З зростанням міст, торгівлі і мореплавання укладаються торговельні договори, що стосуються головним чином, охорони прав чужоземних купців. Так, наприклад, в 1495 році між королем Англії і бургундським герцогом, правителем Нідерландів, був укладений договір, згідно з яким купці повинні були провозити судна і товари з правом вільного прибуття і відправлення, у договорі також передбачалося, що купці і їх люди в кількості до 40 чоловік по дорозі з судна до їхньої оселі могли носити зброю [10, с. 31].

Первісно в Західній Європі керувалися в питаннях мореплавання так званим Родоським правом і кодексом візантійського права - Базилікою. Базиліка (VII ст.) багато що запозичила з заснованого на звичаях родоського права, але представляла собою вже норми, виражені в офіційному державному акті. Серед інших джерел слід також згадати Іерусалимські асизи, прийняті в Леванті в період перших походів хрестоносців, коли з'явилася необхідність регулювати їх відносини з морськими і торговими компаніями Східного Середземномор'я. Вони зазвичай застосовувалися консулами або морськими магістрами також в Генуї, Марселі, Венеції. В цей же час сформувався і ще один кодекс - так звані Олеронські сувої (XII ст.) - Збірка рішень, які виносилися морським судом острова Олерон біля Бордо. Поступово саме вони стали найбільш авторитетним джерелом морського права. Їх сприйняла переважна більшість західноєвропейських країн [11, с. 59].

Правила Олерон забезпечували хворим або пораненим морякам безкоштовне медичне обслуговування, а витрати і виплата заробітної плати протягом їхнього одужання покладалася на судновласника. Морський кодекс Барселони, також розвинений в середньовіччі, вимагає від судновласників, щоб екіпаж щовечора годували хлібом; м'ясом три рази на тиждень, а вино видавалося двічі на день три рази на тиждень. Інші морські кодекси передбачали права мореплавців, щодо забезпечення виплати заробітної плати, надання берегової відпустки, репатріювання.

Вони вплинули й ще на одне джерело, про який слід згадати, - Морські закони острова Готланд (Закони Вісбі), які були широко поширені в зоні дії Ганзейського союзу.

Найбільш примітна збірка морських законів Англії міститься в стародавній «Чорній книзі Адміралтейства», започаткованої в XVI ст. Едуардом III. Наступні доповнення зроблені в часи королів Генріха IV, Генріха V, Генріха VI. Походження багатьох «статей» і правил, що містилися в «Чорній книзі», слід шукати в Domesdays Books приморських самоврядних міст, які мали власні суди, котрі застосовували з дуже ранніх часів норми звичайного морського права до англійських та іноземних моряків та купців.

У Шотландії найдавнішим повним трактатом з питань морського права є трактат, який має назву «Морські закони», в якому Джеймс Бальфур «зібрав до купи» всі акти парламенту, «Практику, Олеронські правила і закони Вісбі». Вочевидь, трактат був написаний в 1579 році, хоча і був опублікований лише через півтора століття.

У XIV столітті в країнах Середземного моря з'явилися знамениті Consolato del Mare. До цього часу після занепаду, який почався внаслідок падіння Римської імперії, і перешкод, спричинених грабунками нормандських і сарацинських піратів, знову поживалася торгівля. Марсель, Барселона і Валенсія стали великими центрами торгівлі Середземномор'я, в той час як генуезці вели морем жваву торгівлю вонною з Фландрією.

Поява в XIV столітті викладеного каталонським наріччям збірника всіх місцевих законів, звичаїв, поширених у межах Середземномор'я, і вперше, ймовірно, виданого в

Барселоні, мало величезне значення для купців і моряків того періоду, а рівно і для суддів - консулів, які здійснювали правосуддя у великих портах. Оскільки у збірнику не робили спроби викласти норми, які повинні були мати загальне застосування, а просто зводилися до купи вже діючі принципи, цей збірник завоював довіру розсудливого торговельного світу і був визнаний в якості закону з загальної згоди країн Середземного моря [12, с.90].

Як зазначає П. Стороженко, поняття «пірат» в XVII ст., трансформувалося в поняття «буканьєр» [7, с. 77].

За одною версією «буканьєрами» називали мисливців на диких буйволів на острові Еспаньола (пізніше Сан-Домінго). Свою назву вони одержали від місць, де були їх невеличкі поля і житло. Ці місця називалися буканами. За іншою версією, назва «буканьєр» походить від індіанського слова «букан», що означає спосіб приготування м'яса, а саме копчення в диму вогнища.

Як правило вони не знали що таке сім'я, жили по двоє в повній злагоді та приязні, володіючи своїм нехитрим добром спільно, називали один одного «матросами», а життя своє «матроством» [7, с. 78].

Колонізатори іспанці змусили «буканьєрів» податися до «флібустьєрів», які на той час вже розкошували в морях.

Слово «флібустьєр» походить від голландського «vri buiter», «фрі бутер», тобто – легкі судна на яких вони здійснювали свої напади, а у французькій – «flibustiers» вільні мореплавці [13, с. 26].

Члени піратського співтовариства давали клятву беззаперечно підкорятися на суші і на морі особливому статуту. Існував принцип розподілу захопленої здобичі на «рівні частки». Половина виручки від продажу награбованих цінностей йшла до загального фонду, з якого покривалися всі витрати на придбання нової оснастки, вітрил, ремонт кораблів. З цього фонду виплачувалася компенсація важко пораненим, що втратили руку, ногу або око. Друга половина частки розподілялася «рівними частками» серед всіх учасників команди. Новачки отримували половинну, а капітан і штурман - подвійну частку. На кораблях підтримувався суворий порядок. Під час воєн, майже всі пірати ставали каперами (санкціонована державою форма піратства). Така ж форма піратства, але під назвою «корсо» згадується В. Тарновським [13, с. 44].

Капер, корсар або комісійний моряк мав офіційний патент - спеціальний ордер, що видається країною, на службі якої він перебував.

Капер оснащував і утримував своє судно, віддаючи частину видобутку 1/10, 1/3, а іноді і половину своєму патронові. Решта була законною власністю капера. Каперські свідоцтва видавалися стороною, що воює тільки для дій проти суден ворога.

При плануванні нової експедиції капітан набирив команду, учасники якої уклали договір, який скріплювався клятвою, в якій обговорювалися правила розподілу здобичі. При розподілі здобичі - частка військового лікаря, корабельного тесляра виділялася персонально. Важко поранені отримували: при втраті правої руки або ноги - 600 реалів або 6 рабів, при втраті лівої руки або ноги - 500 реалів або 5 рабів [14, с. 256].

З початком XVIII століття грабунки на морі, стали так вигідні, що виникла необхідність створення особливого уложення, невеликого зібрання законів, яке з незначними відступами було прийнято в «міжнародному співтоваристві» флібустьєрів.

Слід наголосити, що міжнародна конференція, на якій вперше в історії міжнародного права розглядалися питання безпеки мореплавання, відбулася у Вашингтоні (грудень 1889 р.). Вона цілком була присвячена охороні життя і майна на морі і, мабуть, була першою спробою міжнародної спільноти щодо співпраці в галузі технічних проблем торговельного мореплавання. Конференція схвалила різні правила

та рекомендації, у тому числі: правила щодо запобігання зіткненню на морі (вони були модифікацією Правил, схвалених в Англії в 1884 р. і в США в 1885 р.); правила з ідентифікації суден та їх маркування, охорони людського життя і майна при аваріях корабля; вимоги до кваліфікації офіцерів та екіпажу, включаючи тести для перевірки зору і відчуття кольору; вимоги з інформації, позначенню і підйому уламків суден, які становлять небезпеку для мореплавання.

Проте основна увага в той час приділялася безпеці пасажирів, оскільки за відсутності авіаційного транспорту морський флот був єдиним засобом доставки пасажирів через океани, особливо в США і Латинську Америку [15, с. 41].

Наступна міжнародна дипломатична конференція з питання міжнародно-правового нормування охорони людського життя на морі відбулася в Лондоні в 1914 році. Її робота, як відомо, була викликана загибеллю 15 квітня 1912 пасажирського лайнера «Титанік». Тоді вперше знадобилося знайти такий спосіб міжнародно-правового нормування, при якому технічне правило не поривало би зв'язку з технікою й у водночас набувало юридичну оболонку міжнародно-правової норми. І такий спосіб був знайдений. Це міжнародно-правове санкціонування технічних правил шляхом укладення міжнародної угоди. Прийнята в 1914 році на Конференції Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі (Конвенція СОЛАС 1914 р.) не набула чинності через початок першої світової війни. Конвенція СОЛАС 1929 р. була прийнята і набула чинності 1 липня 1931 р. Характерно те, що вона сприйняла міжнародно-правовий спосіб кваліфікованого санкціонування технічних правил, застосований у Конвенції 1914 р., коли окремі технічні норми, що мають в технічному нормуванні принципово важливе значення, поміщаються в частині яка санкціонує або юридичній частині конвенції, а технічні правила, що регламентують методи розрахунку, технічні характеристики пристроїв та обладнання, розташовуються у відповідних додатках конвенції [16, с. 20-22].

Поруч із вимогами з безпеки мореплавства для всіх суден Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі (1914 р.) містила норми по діленню пасажирських суден на водонепроникні відсіки, рятувальним і протипожежним засобам. Вперше міжнародною угодою встановлювалася вимога про радіотелеграфне обладнання, що показало свою важливість при аварії «Титаніка» [15, с. 42].

Наступним найважливішим етапом саме в становленні і розвитку міжнародно-правового співробітництва у сфері трудових і соціальних прав моряків стало створення Міжнародної організації праці (МОП) у 1919 році на підставі Версальського мирного договору в якості структурного підрозділу Ліги Націй. Вона була заснована з ініціативи та за активної участі західної соціал-демократії. Статут МОП був розроблений Комісією з праці мирної конференції і став частиною XIII Версальського договору [17, с. 313].

Подальшу еволюцію правових норм у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків треба нерозривно пов'язувати з діяльністю МОП, яка з утворенням ООН, стала її першою спеціалізованою агенцією. За період з 1919 р. по 1945 р. МОП було прийнято наступний ряд конвенцій: Конвенція МОП № 7 «Про визначення мінімального віку для допуску дітей на роботу в морі» від 15 червня 1920 року; Конвенція МОП № 8 «Про допомогу по безробіттю у випадку втрати або аварії корабля» від 15 червня 1920 року; Конвенція МОП № 9 «Про працевлаштування моряків» від 10 липня 1920 року; Конвенція МОП № 16 «Про обов'язковий медичний огляд дітей та підлітків, зайнятих на борту суден» від 25 жовтня 1921 року; Конвенція МОП № 21 «Про спрощення процедури інспекції емігрантів на борту суден» від 26 травня 1926 року; Конвенція МОП № 22 «Про трудові договори моряків» від 24 червня 1926 року; Конвенція МОП № 23 «Про репатріацію моряків» від 23 червня 1926 року; Конвенція МОП № 27 «Про

зазначення ваги важких вантажів, що їх перевозять на судах» від 21 червня 1929 року; Конвенція МОП № 28 «Про захист від нещасних випадків працівників, зайнятих на навантаженні та розвантаженні суден» від 21 червня 1929 року; Конвенція МОП № 32 «Про захист від нещасних випадків працівників, зайнятих на навантаженні та розвантаженні суден (переглянута в 1932 році)» від 27 квітня 1932 року; Конвенція МОП № 53 «Про мінімальну кваліфікацію капітана та інших осіб командного складу торговельних суден» від 24 жовтня 1936 року; Конвенція МОП № 54 «Про оплачувані відпустки морякам» від 24 жовтня 1936 року; Конвенція МОП № 55 «Про зобов'язання судновласників у разі хвороби, травми, або смерті моряків» від 24 жовтня 1936 року; Конвенція МОП № 56 «Про страхування моряків на випадок хвороби» від 24 жовтня 1936 року; Конвенція МОП № 57 «Про заробітну плату, робочий час на борту суден і склад суднового екіпажа» від 24 жовтня 1936 року; Конвенція МОП № 58 «Про мінімальний вік дітей для допуску їх на роботу в морі» від 24 жовтня 1936 року [18].

Вважаємо, що історико-міжнародний аналіз становлення та розвитку норм міжнародно- правового співробітництва держав у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків, доцільно завершити на післявоєнному періоді. По-перше, саме після 1945 р. за переконанням таких дослідників, як П. Маланчук, М. Ейкхерст, міжнародне право вступило до нової фази, яка містила в собі цілком іншу систему. Відбувся перехід від співіснування країн до співробітництва між ними – не лише з метою досягти міжнародного миру та безпеки, але й для сприяння здійсненню соціальних та політичних цілей. Стрімко набуває сили процес кодифікації міжнародного права. По-друге, після 1945 р. виникає тенденція до визнання окремої особи, статусу людини у міжнародному праві, якому почали приділяти дедалі більшу увагу [19, с. 64].

Висновки. Поняття «моряк» є узагальнюючим, яке в різні історичні періоди включало в себе різноманітні назви професій. Так у Давні часи під поняттям «моряк» розуміли корабельників, «народів моря», стерників у Давньому Єгипті. У Давньому Римі поняття «моряк» було триголовим, оскільки включало в себе одночасно три професії: моряк, пірат і купець. Поняття «моряк» включало в себе також і веслярів на галерах. У VII ст. венеціанці вводять поняття - «капітан». Поняття «пірат» в XVII ст., трансформувалося в поняття «буканьєр». Потім флібустьєр, капєр, корсар або комісійний моряк. І тільки у XX ст. поняття «моряк» набуло значення - член екіпажу цивільного або військового судна на морі. Це поняття включає в себе людей різних професій, якщо вони працюють на судні, яке ходить у море. При вивченні еволюції становлення міжнародних норм у сфері захисту трудових та соціальних прав моряків, встановлено, що, першу згадку про поняття «моряк» можна знайти в джерелі стародавнього права - законах Хаммурапі, в яких зазначено право моряка на оплату праці. Крім того, як бачимо, йдеться не про який-небудь разовий рейд, а про цілеспрямовану довготривалу торговельну діяльність, яка і здійснювалася річковим шляхом. Можливо припустити, що вже в цей період часу існувало поняття трудового найму і були зачатки трудового договору. З законами Хаммурапі пов'язано і зародженням такого правового поняття як «компенсація морякам у випадку втрати або затоплення судна». Вперше в історії розвитку судноплавства саме фінікійці почали забезпечувати, в силу своєї історичної схильності до мореплавання, повну підготовку моряків, необхідну для виконання різних обов'язків на борту судна. Тим самим, можна казати про зародження сучасного права моряків на кваліфікаційну підготовку. В історії мореплавства першим прототипом сучасних правових норм у сфері захисту трудових і соціальних прав моряків став «особливий статут» - звичаєве зібрання законів піратів в XVII – XVIII ст., він стосувався основних прав моряків, таких як: право на справедливу трудову угоду, право на заробітну плату, право на відпустку, право на компенсацію у разі каліцтва або хвороби, право на медичне обслуговування та ін., які знайшли своє

запровадження в нормах сучасного міжнародного морського права. При аналізі процесу становлення міжнародно-правових норм, що регулювали захист трудових та соціальних прав моряків з кінця XVIII століття до середини XX століття, можна приходити до висновку, що це були в основному норми звичаєвого права, частина з яких була закріплена в угодах, укладених державами на двосторонній основі.

#### Список використаної літератури

1. Морское право: история, современность, перспективы развития : сб. науч. тр. / Одесск. нац. мор. акад. Гуманитар. ф-т. - Одеса : [б. и.], 2002. - Вып. 1. - 159 с.
2. История военно-морского искусства : учеб. / отв. ред. С. Е. Захаров. - Москва, 1969. - 576 с.
3. Дьяконов И. М. Законы Вавилонии, Ассирии и Хеттского царства / И. М. Дьяконов // Вестник древней истории. - 1952. - № 3-4. - С. 225-30.
4. Шершов А. П. История военного кораблестроения с древнейших времен и до наших дней / А. П. Шершов, Военно-морская академия ВМФ им. Ворошилова. - М.; Л. : Гос. военно-морское изд-во НКВМФ Союза ССР [Военмориздат], 1940. - 360 с.
5. Снисаренко А. Б. Властители античных морей / А. Б. Снисаренко. - М. : Мысль, 1986. - 239 с.
6. Шитарев В. С. Паруса над океаном : из глубины веков - до наших дней / В. С. Шитарев. - М. : ИЛБИ, 1996. - 287 с.
7. Стороженко П. Розбійники з лебединого шляху: цікавинки про морських піратів, віднайдені, упорядковані та перекладені з різних зарубіжних джерел Павлом Стороженком / П. Стороденко. - К. : Мистецтво, 1995. - 192 с.
8. Штенцель А. История войн на море. В 2-х т. - М. : Изографус, ЭКСМО-Пресс. 2002. - Т. 1. - 704 с.
9. Памятники Римского права. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. - М. : Зерцало, 1997. - 608 с.
10. Левин Д. Б. История международного права / Д. Б. Левин. - М. : Изд-во ИМО, 1962. - 136 с.
11. Баскин Ю. Я. История международного права / Ю. Я. Баскин, Д. И. Фельдман. - М. : Международные отношения, 1990. - 205 с.
12. Раков О. Е. Некоторые правовые аспекты в истории развития торгового мореплавания / О. Е. Раков // Морское право: актуальные вопросы теории и практики : сб. науч. тр. / Одесск. Нац. Мор. Академ. - Одесса, 2007. - Вып. 3: Международное морское право. - С. 89-93.
13. Тарновский В. Пираты / В. Тарновский. - М. : Слово, 1998. - 48 с.
14. Нойкигхен Х. Пираты / Х. Нойкигхен. - К. : Знание, 1992. - 256 с.
15. Топалов В. П. Застосування міжнародних конвенцій на борту судна : навч.- практич. посіб. / В. П. Топалов, В. Г. Торський. - Одеса : Астропринт, 2005. - 208 с. - (Сер.: Бібліотека моряка. Вип. 4).
16. Ванданов Т. Б. Международно-правовая охрана человеческой жизни на море / Т. Б. Ванданов. - Л., 1977. - 91 с.
17. Экономика труда. Социально-трудовые отношения : учеб. - М. : Экзамен, 2006. - 313 с.
18. Міжнародна організація праці [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua/DocLib/Forms/conventions.aspx> (дата звернення 20.05.2015) – Назва з екрана.
19. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : підруч. : пер.з англ. / П. Маланчук ; відп.ред. М. В. Буроменський. - Х. : Консум, 2000. - 592 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014 р.

**M. I. Golbin**

## **HISTORY OF THE INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION OF STATES IN PROTECTION OF LABOUR AND SOCIAL RIGHTS OF SEAFARERS**

*This article deals with a general process of the occurrence and construction of the international legal cooperation of States in protection of labour and social rights of seafarers. It is determined a period of the occurrence of the notion «seafarer», the legal notion «compensation to seafarers in case of loss of the vessel or flooding», it is allocated the incunabula of the recent right of seafarers to the qualified training. It is analyzed in the navigation history the development of the legal norm prototype in protection of labour and social rights of seafarers, in particular «special status», which was the customary laws of pirates in XVII – XVIII century, which concerned main rights of seafarers such as: right on fair labour agreement, right on wages, right on holiday, right on compensation in case of mutilation or illness, right on medical care.*

**Keywords:** *international law, international legal cooperation of States, labour rights of seafarers, social rights of seafarers, seafarer, labour and social rights protection, history of international legal cooperation.*

УДК 348.07(4-6ЄС)

**А. С. Єрмакова**

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕРКВИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС**

*Визначено вплив католицької церкви на процеси становлення ідеї європейської міждержавної інтеграції. Проаналізовано еволюцію канонічного права та встановлено його сучасне значення в контексті державно-церковних відносин в Європі. Визначено, що принципи свободи совісті та свободи віросповідання є ключовими конституційними принципами, а тому мають визначальне значення в контексті формування моделі державно-церковних відносин. Проведено аналіз правового регулювання державно-церковних відносин та становища релігійних організацій в деяких країнах ЄС. Визначені особливості законодавчого регулювання місця релігії в суспільному житті європейських країн в контексті євроінтеграційних процесів.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, католицька церква, релігія, державно-церковні відносини, канонічне право, Святий престол, Ватикан, європейська інтеграція, принцип свободи совісті, принцип свободи віросповідання.*

*Постановка проблеми.* Поширення демократичних ідей та закріплення примату права і пріоритету формування громадянського суспільства виводить країни Європи на новий рівень цивілізаційного розвитку. Європейська інтеграція обумовлює і зміну світоглядних орієнтирів, що тривалий час формувалися під значним впливом церкви. Домінування Католицької церкви в Європі дало можливість сформуванню більш-менш однорідний суспільно-політичний простір, в якому власне і відбулося становлення та розвиток ідей європейської інтеграції та створення нового інтеграційного європейського суспільства. При цьому релігійний фактор, власне єдність християнської релігії в європейських країнах, навіть не дивлячись на її конфесійне різноманіття, обумовлювало можливість створення спільної системи морально-етичних цінностей, покладених у фундамент створення єдиної правової системи та політичної надбудови ЄС.

З огляду на це значний інтерес викликає проблема становлення та розвитку

правового становища церкви в контексті єдиної Європи, а також вплив євроінтеграційних процесів на зміну моделі державно-церковних відносин в різних країнах-членах ЄС.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблематика взаємовідносин держави та церкви, та пошуку балансу в питаннях секуляризації-клірикалізації сучасних суспільних процесів в контексті інтеграційних явищ в межах ЄС знайшла своє відображення в роботах багатьох вчених, зокрема: юристів М. І. Болоховського, М. Ю. Вар'яса, соціологів Т. Бьорнса та С. А. Мудрова, релігієзнавців Л. Ріссо, Б. Хехіра та ін.

*Метою* статті є вплив церкви на процеси євроінтеграції, а також аналіз її правового становища в різних країнах-членах ЄС. Відтак предметом виступає правовий режим церкви та державно-церковних відносин в різних країнах ЄС.

*Виклад основного матеріалу.* Правове становище церкви та модель державно-церковних відносин суттєво відрізняється в різних країнах ЄС. Більше того, в різних країнах-членах ЄС домінують визнаються діаметрально протилежні течії християнства: у Великій Британії – англіканство, у Данії – лютеранство, в Греції – православ'я. Не дивлячись на це, а можливо навіть і завдяки полярності превалюючих в країнах Європи релігій було досягнуто такого необхідного політичного та суспільного консенсусу в процесах євроінтеграції. Спільне бачення майбутнього, єдність у прагненні побудувати громадянське суспільство, розвиток в межах єдиного цивілізаційного вектору – все це є похідними явищами від тієї регулюючої та спрямовуючої ролі церкви, яку вона відігравала протягом тривалого періоду європейської історії.

В цьому контексті показовою є точка зору німецьких вчених Т. Бьорнса та П. Каценштейна, які зазначають, що на початкових етапах інтеграції Римсько-католицька Церква грала провідну роль, визначаючи не лише політичні орієнтири майбутнього інтеграційного утворення але і суспільні ідеали, ставлячи при цьому релігійні цінності вище світських [11; 10]. В свою чергу італієць Х. Казанова вважає, що проект Європейського Союзу був християнсько-демократичним, і певним чином навіть санкціонованим Ватиканом. Його реалізація починалася на тлі загального релігійного підйому в Європі після Другої світової війни і в геополітичному контексті Холодної війни [12, р. 90-91].

Подібну позицію займає і представник німецької політологічної школи Б. Хехір, який акцентує увагу на тісному зв'язку Католицької церкви, і конкретно Ватикану з християнсько-демократичними партіями в Західній Європі. Сучасний Європейський Союз заснований на концепті так званого «Європейського Співтовариства», а само Європейське Співтовариство знаходилося під впливом християнської демократії. У свою чергу, християнська демократія післявоєнної Європи являє собою політичний рух, пов'язаний з католицькою соціальною думкою, а відтак визначає пріоритет формування нової європейської спільноти під впливом релігійних цінностей проголошуваних Ватиканом [13, р. 112].

Фактично Ватикан з суто теократичного центру католицизму та асоційованого члена при багатьох міжнародних організаціях намагається трансформуватися у цілком повноправного суб'єкту міжнародних політичних відносин. Зокрема, його вплив на ідеологію християнсько-демократичних партій та рухів в країнах Центральної і Західної Європи ознаменовується декларуванням цими партіями високих соціальних стандартів життя, високих моральних цінностей та суворих етичних стандартів слідування яким стає обов'язковим для всіх членів такої політичної сили. Намагаючись піднести та надати нового імпульсу для розвитку дещо занедбаних ідеалів католицизму Ватикан все активніше виступає в якості мірила системи суспільних цінностей європейців, і в

цьому аспекті активізація публічно-політичної діяльності Папи Римського стає додатковим інструментом впливу на вектор загальноєвропейської політики.

Більш радикальну точку зору на витоки процесів міждержавної європейської інтеграції має француз Л. Ріссо, який стверджує, що християнсько-демократичні партії були ініціаторами процесу європейської інтеграції, переводячи політику Ватикану в більш світське русло, що давало можливість розповсюджувати його вплив на більше коло суспільно-політичних процесів в Європі. При цьому Л. Ріссо підкреслює, що європейські християнсько-демократичні партії післявоєнних років засновували свої політичні програми на тезі, що західна цивілізація взаємозв'язана з християнськими цінностями, потребує захисту від спокуси сучасного способу життя і в захисті від комунізму – як ще більшої небезпеки [15, р. 101-102].

Подібна теза має право на життя, але еволюція публічно-політичної думки та суспільно-політичних формацій після Другої світової війни яскраво демонструє сильні сторони ліберальної демократії як найбільш оптимальної форми організації як суспільних, так і економічних процесів. Іншими словами католицька церква через християнсько-демократичні рухи була тим спрямовуючим елементом за допомогою якого західне суспільство дійшло до ідей лібералізації усіх сфер життя. При цьому етичний аспект має важливе значення, оскільки під впливом саме системи цінностей вибудованої в релігійному середовищі і відбувалися післявоєнні трансформації свідомості цілих націй. Церква наочно на прикладах війни та руйнації продемонструвала хибність антропоцентричної моделі філософії, тяжіючи до утилітаризму та раціоналізму в масштабах всього суспільства.

В свою чергу подібне ідеологічне забарвлення сприяло поширенню ідей міждержавної інтеграції одразу в післявоєнний період, і хоча політичні партії тоді не стільки залежали від ідеалів католицької церкви, скільки пропагували їх паралельно із Ватиканом.

Важливу роль в становленні ідеї єдиної Європи та розвитку інтеграційних процесів відіграв і Папа Римський Пій XII, що займав Римський престол з 1939 по 1958 рр. Після Другої світової війни він розвивав тему можливого Європейського Союзу намагаючись побудувати християнсько-демократичну Європу. Базисом для каталізації європейської міждержавної інтеграції в значній мірі є католицьке соціальне вчення, яке в той же час було засноване на принципах демократії та в межах якого відбувався активний пошук можливих інституційних форм для союзу і співпраці, яка базується на християнських цінностях. Папа Римський Пій XII, підтримуючи створення Європейського Співтовариства, бачив в цьому історичну місію християнської Європи [14].

Історизм церкви перетворює систему цінностей, які сформувалися в європейському суспільстві під впливом догмату віри та пройшли подальшу еволюцію і кореляцію в період просвітництва в єдиний аксіологічний вимір, що формує орієнтири для подальшого нормативного регулювання. Суспільство прагне єдиний потужний орієнтир розвитку, ідеал яким тривалий час була релігія, але розвиток науки наклав свій цивілізаційний відбиток. Втім церква змогла пристосуватися до нових викликів і постати в якості пореформованого суспільного інституту вже в новій суспільній формації – інформаційній.

Однак при цьому слід мати на увазі об'єктивні економічні витоки європейської інтеграції, з огляду на що і формувалася політична складова. Однак, її формування багато в чому обумовлено перш за все саме християнськими цінностями. Це зокрема можна довести і через призму основних цілей та цінностей що панували на перших етапах європейської інтеграції: недопущення нових збройних конфліктів; досягнення балансу інтересів та взаємопошани між Францією і Німеччиною; створення належних



умов для розвитку особистості, в тому числі і забезпечити права на релігію, а також розповсюдження християнських цінностей як базису для нового пан-європейського суспільства. При цьому економічне співробітництво є лише інструментом, засобом для досягнення мети. Подібна ситуація була притаманна в період 1950-х рр., тобто в період формування самого концепту майбутньої об'єднаної Європи, що дозволяє побачити присутність релігійних аспектів в процесі її формування [5, с. 139-141].

Подібний вплив церкви на процеси міждержавної європейської інтеграції можна пояснити з двох позицій. По-перше, формування сучасної домінуючої для Європи парадигми романо-германської правової сім'ї багато в чому відбувалося під впливом канонічного права. Так, норми канонічного права розвиваючись через церковні канони і папські декреталиї поступово визначали абсолютно всі аспекти функціонування церкви як унікальної наддержавної інституції. В свою чергу провідні європейські монархії увібрали найкращі традиції регулювання відносин між Святим Престолом та своїми куріями у модель відносин феодал-сюзерен. Одним з останніх надбань канонічного права стає «Anglicanorum Coetibus», який визначає правила приєднання англіканських общин до Римо-Католицької Церкви. Цей акт став фактичним прецедентом у правовому регулюванні подібних переходів з підпорядкування однієї церкви до іншої і в інших країнах переважно Центральної Європи. По-друге, значення церкви та зокрема християнської релігії багато в чому вплинуло на формування системи морально-етичних цінностей, які стали аксіологічним орієнтиром в процесі формування європейського права. З огляду на це доцільно проаналізувати правове становище церкви та правове регулювання релігійних відносин в різних країнах ЄС, а також виокремити спільний вектор розвитку релігійних відносин в контексті євро інтеграційних процесів та вплив церкви на них вже на сучасному етапі.

Як зауважує М. Ю. Вар'яс загальним і традиційним для переважної більшості країн є конституційне закріплення принципу свободи совісті і віросповідання. Подібне закріплення притаманне скажімо Франції, Німеччині, Італії, Польщі та багатьом іншим країнам. Ця фундаментальна особливість демократичного політичного режиму зовсім не виключає відмінностей в правовому положенні церкви в різних країнах, не означає одноманітного положення релігії в державі. Термін «державна релігія» в більшості країн відсутній, проте часто має місце близьке за значенням визначення «пануюча» чи «традиційна» релігія [3, с. 124-125].

М. І. Болоховський серед ознак державної релігії виділяє наступні [2, с. 72-74]:

- державне фінансування всіх церковно-релігійних витрат;
- ієрархи державної релігії беруть практичну участь в житті держави;
- лише представники державного віросповідання мають право здійснювати будь-яку релігійну діяльність у всіх сферах світського суспільства (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист, озброєні сили, пенітенціарна система і т. д.);
- у державних школах обов'язкова присутність релігійної освіти ;
- державне віросповідання має вільний доступ до державних ЗМІ;
- свідоцтва про реєстрацію браку, народження, смерті, що видаються офіційними представниками державних релігій, визнаються державою.

Загалом на сьогоднішній день серед країн-членів ЄС можна виділити три групи класичних моделей державно-церковних відносин:

- по-перше, держави в яких офіційно визнається державна релігія;
- по-друге, держави із конституційним закріпленням особливого статусу для деяких конфесій;
- по-третє, країни із чітко вираженим принципом секуляризації – відділенням церкви від держави.

В якості прикладів наведемо конституційно-правові норми декількох країн, які регулюють державно-церковні відносини. Так, з країн першої групи найбільше виділяється Греція.

Зокрема сама Конституція Греції, яка була прийнята в 1975 але була переглянута двічі в 1986 та 2001 роках, в преамбулі містить строки із християнської молитви, що є виразним доказом релігійних вподобань країни. Більш того в Конституції Грецької Республіки міститься окремий розділ (Розділ II), в якому розглядаються взаємовідносини між державою та церквою. Так, ст. 3 цього розділу встановлює панівне становище в межах республіки православної християнської церкви, що є автокефальною і має свій орган управління – Священний Синод. Конституційно закріплені і певні гарантії щодо збереження від будь-яких спотворень Святого Письма, тобто Старого та нового Завітів Біблії, з метою захисту цього віроповчального джерела православної церкви [6; 7].

Грецькій Конституції притаманне ще одне поняття, яке фігурує у інших конфесіях та релігіях, які суттєво відрізняються від пануючої в країні, це – «відома релігія». Така конструкція зустрічається у п. 2 ст. 13 Конституції Греції, в якій вказується, що кожна відома релігія вільна, і справляння її культових обрядів здійснюється безперешкодно під охороною закону. При цьому чітко і однозначно забороняється намагання насильницького звернення в християнську релігію. Зміст цієї норми має велике значення через те, що існують такі негативні явища, як релігійний фундаменталізм та нетерпимість, що апріорі з'являється за умови активізації впливу релігійного чинника. Доказом панування православної церкви в Греції є й законодавчо закріплене положення про те, що для відкриття храму, синагоги, мечеті чи іншого будь-якого культового місця або споруди відмінної від пануючої релігійної конфесії або релігії потрібно взяти відповідний дозвіл у місцевого православного митрополита. Статус священнослужителів будь-якої відомої релігії закріплено у п.3 ст. 13 Конституції Республіки Греція, а окремо також містяться статі щодо статусу земель монастирів та їх власності (майна). Конституційно закріпленим є статус автономії святої гори Афон, що є загально визнаною православною чернечою республікою (п. 8 ст. 18, п. 1-5 ст. 105) [6; 7].

Дещо відрізняється варіант державно-церковних відносин в скандинавських країнах, де в законодавстві прямо закріплена модель державно-церковних відносин із яскраво вираженою домінантною саме держави.

Зокрема в Конституції Королівства Данія пануючою з-поміж інших релігійних організацій є євангелістська лютеранська церква. 4 розділ датської Конституції проголошує євангелістську лютеранську церкву офіційною церквою Данії і визначає, що лише вона може мати відповідну підтримку з боку держави в економічних, юридичних та політичних питаннях. В Розділі VI Конституції Королівства Данія прямо вказується, що Король Данії зобов'язаний бути членом євангелістської лютеранської церкви [4; 8].

Більше того Конституція Королівства Данія має чітко прописані відмінності щодо правового статусу пануючої та інших релігійних організацій. Розділ LXVI Конституції зобов'язує прийняття окремого закону про статус офіційної церкви держави. Ті релігійні конфесії та релігії, що не відносяться до офіційної, провадять діяльність за іншим загальним для усіх них законом, який має суттєві відмінності від закону, який регулює діяльність спільнот та установ офіційного віросповідання, що зазначено у розділі LXIX Конституції Данії. Але, не дивлячись на регламентації у конституції цього факту та присвячення йому окремого розділу, в Данії на сьогоднішній день так і не прийнято окремого загального для всіх неофіційних віросповідань закону, який би врегулював статус й діяльність цих меншин [4; 8].

Крім того, в Данії статус офіційної церкви дає їй можливість отримувати фінансову підтримку з боку держави, що проявляється не тільки в існуванні спеціальних бюджетних статей, які повинні покривати витрати офіційної церкви, але і в стягуванні з фізичних осіб щомісячного церковного податку, останнє стосується, щоправда, тільки тих осіб, що є членами євангелістської лютеранської церкви.

До держав із конституційним закріпленням особливого статусу для деяких конфесій традиційно відносяться: Австрія, Бельгія, Великобританія, Ірландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Німеччина, Португалія. Конституції цих країн виділяють одну або декілька традиційних для держави релігійних організацій, яким віддають перевагу в співпраці у сфері культури, освіти, соціального захисту, допускають їх в збройні сили і установи пенітенціарної системи. Фінансові витрати цих «історично визнаних» або «традиційних» релігійних організацій покриваються з державного бюджету, служителі культури отримують державну платню і пенсії.

Що стосується Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії, то важливою складовою частиною її Конституції є сукупність законів (статутів). На сьогоднішній день у Великій Британії статuti визначають як офіційну церкву англіканську. Глава королівського будинку у Великобританії обов'язково повинен бути членом цієї церкви, оскільки згідно із законом він є главою англіканської церкви. Церква Англії є частиною Сполученого Королівства, тому 24 її єпископи є членами палати лордів. На території Великобританії, окрім англіканської церкви, присутні інші релігійні співтовариства, які цілком логічно прагнули добитися статусу співставного із статусом англіканської церкви. Єпископат римо-католицької церкви навіть підіймав питання про представництво в палаті лордів своїх делегатів, а також делегатів від інших релігійних організацій, однак дане питання залишилося на рівні законодавчої ініціативи [1, с. 72].

Поняття «визнана релігія» присутнє в Конституції Королівства Бельгія. Так, ст. 24 прямо передбачає, що державні школи та інші заклади освіти протягом всього періоду навчання надають вибір між однією з визнаних релігій і викладанням неконфесійної моралі. На сьогоднішній день в Бельгії офіційно визнаними релігіями є шість релігійних організацій які довели суспільну користь своїм служінням населенню: римсько-католицька церква, лютеранська церква, іудаїзм, англіканська церква, іслам, православна. На особливу увагу заслуговує той факт, що утримання служителів визнаних релігій відбувається за кошт комуни та провінцій. Крім того, законодавство Бельгії передбачає ряд податкових пільг для визнаних віросповідань. Разом з тим, в Бельгії немає церковного податку, але платні і пенсії служителям культури забезпечує держава, а суми, необхідні для цього, щорік вносяться до бюджету [1, с. 72].

Що стосується Німеччини, то тут релігійні товариства також відокремлені від держави, проте, будучи юридичними особами (корпораціями), вони діляться на два види: публічні і приватні. На потреби публічних релігійних корпорацій з їх членів стягуються податки згідно з земельним законодавством. Крім того, викладання публічних релігійних культів в Німеччині є обов'язковим предметом в школах, з правом батьків відмовитися від відвідання його своїми дітьми. Публічні релігійні корпорації можуть навіть видавати релігійні правові норми, що визнаються державою. В законодавстві Німеччині визнається, що церковно-релігійне право і право, створене державою, повинні в розумних межах співіснувати, і не просто співіснувати, а бути здатним до комунікації, оскільки лише таким чином може бути створена основа для кооперації норм. В даний час в Німеччині публічними релігіями є Римо-католицька церква і Лютеранська церква [3, с. 148-149; 4].

Надзвичайно яскравим прикладом повного відділення держави від церкви є Франція, що правда це обумовлено перш за все особливостями становлення сучасної

французької державності, протягом якого церква суттєво втратила власні публічно-політичні та суспільні позиції. Отже, в Конституції Французької Республіки закріплюється офіційна позиція держави по відношенню до релігії – повага до всіх віросповідань. І хоча протягом двохсот останніх років у Франції відбувалася тотальна секуляризація, все ж в деяких департаментах, зокрема у Ельзасі і Лотарингії особливий статус отримали чотири релігійні організації: римо-католицька, лютеранська, реформаторська церкви і іудаїзм. Але даний випадок демонструє лише надзвичайно високий рівень демократизації державного управління ніж практику державно-церковної взаємодії.

Разом з тим держава дбає про духовну освіту громадян, а також протистоїть розповсюдженню релігійних рухів із яскраво вираженими антидемократичними, анти суспільними закликами. Так останніми роками виникли ряд проблем, пов'язаних з появою і активною діяльністю нових релігійних рухів. Було поставлено питання про створення парламентської комісії для вивчення нових релігійних рухів, при цьому наголошувалося, що нові релігійні рухи користуються більшою свободою і привілеями, ніж основні релігії, оскільки вони зареєстровані як асоціації. Логічним продовженням державного регулювання питань релігії стало створення Міжвідомчого агентства інформації про сектантську діяльність. Таким чином, проблеми неокультив вирішуються на рівні Уряду, а не громадських організацій. Держава надзвичайно уважно вивчає і регулює в'їзд до республіки місіонерів. Разом з тим незважаючи на відсутність статусу «визнаної релігії» все ж деякі релігійні групи у Франції мають особливий статус. Кількість їх лімітовано. Наприклад, до них можна віднести: римо-католицьку церкву, старокатолицьку церкву, лютеранську церкву, церкву кальвінізму, православну церкву, іудаїзм, іслам [9].

Таким чином, можна цілком обґрунтовано стверджувати, що в сучасній Європі місце релігії та церкви в суспільному житті напряду не залежить від принциповості позиції держави. Вплив церкви в деяких державах є об'єктивним та відповідає історичним традиціям, а деяких став наслідком зрощення правової системи із канонічним правом. Але так чи інакше, в умовах європейської міждержавної інтеграції постає необхідність опрацювання певної спільної позиції в питаннях регулювання релігійних та державно-церковних відносин для того, щоб в повній мірі забезпечувати світський характер ЄС.

*Висновки.* Результати аналізу правового регулювання релігійних відносин в країнах Європейського Союзу демонструють одразу декілька особливостей побудови моделей державно-церковних відносин. Перш за все, на їх сучасну конфігурацію суттєво вплинув весь історичний процес становлення церкви, клірикалізація державного апарату на певних етапах європейської історії із подальшою секуляризацією суспільного життя після перемоги революційних ідей побудови демократичного суспільства. По-друге, вплив релігії зокрема і церкви загалом на процеси формування культурної свідомості та ментальних особливостей нації в різних країнах мав різну глибину, а відтак і засади сучасного світського життя багато в чому обумовлюються ступенем проникнення релігійних ідеалів та постулатів у систему світосприйняття як суспільства в цілому, так і окремого індивіда. По-третє, наділяючи релігійні організації, товариства чи асоціації особливим правовим статусом, законодавці в деяких країнах враховують і той факт, що більшість населення так чи інакше ідентифікує себе з певною релігійною громадою. Неврахування цього факту означатиме нехтування інтересами населення, що є несумісним із демократичними цінностями, які пропагуються в ЄС.

Слід зазначити, що відсутність єдності в релігійних питаннях в різних європейських країнах не означає однак неможливість досягнення певного консенсусу

щодо уніфікації механізмів забезпечення релігійних прав громадян в межах парадигми політико-правового устрою ЄС. Більше того, поліконфесійність демонструє життєздатність засадничих принципів функціонування ЄС, таких як принцип охорони прав та свобод людини і громадянина і принцип недискримінації. І однак полярність положення церкви в різних країнах-членах ЄС, її офіційне визнання, як скажімо в Данії чи Греції, або навпаки дистанціювання від світської влади, як у Франції чи поліконфесійна дисперсність у поєднанні із проблемами національних меншин, як в Німеччині – все це обумовлює необхідність вироблення спільної державно-церковної політики в контексті подальшої європейської міждержавної інтеграції.

#### **Список використаної літератури**

1. Болоховский Н. И. Правовое положение религиозных сообществ в странах Европейского Союза / Н. И. Болоховский // Право Беларуси. – № 12. – 2002. – С. 72.
2. Болоховский Н. И. Религия в государствах Евросоюза / Н. И. Болоховский // Теократия. – № 1. – 2005. – С. 50-75
3. Варьяс М. Ю. Теократическое государство в романо-германской правовой системе : автореф дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.01 / Михаил Юрьевич Варьяс; Московская государственная юридическая академия. – М., 1997. – 27 с.
4. Конституции государств Европейского союза : сб. текст. — М. : Норма-Инфра-М, 1999. – 512 с.
5. Мудров С. А. Христианское осмысление европейской интеграции : православный и католический взгляд / С. А. Мудров // Весник Брестского университета. – № 1. – 2010. – С. 134-142.
6. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 528 с.
7. Конституция Греции 1975 года с поправками 1986 и 2001 гг [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://law-constitution.web.auth.gr/gr/docspdfs/syntaxma.pdf>
8. Конституционное право государств Европы: учеб. пособ. / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 625 с.
9. Bréchon P. Religion et irrégion. Quels effets sur l'orientation politique et le système de valeurs? / P. Bréchon // Projets et analyses. – 2012. – №4
10. Byrnes T. A. Transnational religion and Europeanization / T. Byrnes // Byrnes T. A. Religion in an Expanding Europe / T. A. Byrnes; P. J. Katzenstein. – Cambridge, UK ; New York : Cambridge University Press, 2006. – P. 283-305.
11. Byrnes T. A. Religion in an Expanding Europe / T. A. Byrnes, P. J. Katzenstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
12. Casanova J. Religion, European secular identities, and European integration / J. Casanova // Byrnes T. A. Religion in an Expanding Europe / T. A. Byrnes; P. J. Katzenstein. – Cambridge, UK ; New York : Cambridge University Press, 2006. – P. 65-92.
13. Hehir B. J. The old Church and the new Europe: charting the changes / B. J. Hehir // Religion, State and Society. – 2006. – № 2. – P. 93-116
14. O'Mahony A. The Vatican and Europe: Political Theology and Ecclesiology in Papal Statements from Pius XII to Benedict XVI / A. O'Mahony // International Journal for the Study of the Christian Church. – 2009. – Vol. 9. - P. 177 – 194.
15. Risso L. Cracks in a facade of unity: the French and Italian Christian democrats and the early stages of the European integration process, 1945–1957 / L. Risso // Religion, State and Society. – 2009. – Vol. 37 Special Issues. – P. 99-114

Стаття надійшла до редакції 18.12.2014 р.

**A. S. Ermakova**

**THE LEGAL STATUS OF THE CHURCH AND THE REGULATION OF  
STATE-CHURCH RELATIONS IN THE CONTEXT OF EURO INTEGRATION**

### PROCESSES IN EU MEMBER STATES

*Influence of catholic church is certain on becomings idea of European intergovernmental integration. The evolution of canonical right is analysed and he is set modern value in a context state church relations in Europe. The attempts of walkthrough of meaningfulness of the system of values are done formed within the limits of catholic church for modern European society. The points of view of anchorwomen scientist of sphere of religion, sociologists and legislators are resulted, in relation to the role of catholic church in the processes of European intergovernmental.*

*It is certain that principles of right of conscience and freedom of religion are key constitutional principles, and that is why have a determining value in the context of forming of model state-church relations. Political integration has for an object creation not only of single civilization space, but also development for all multinational, multicultural and multireligious European continent general normatively legal space. In this context in a most measure and the value of church opens up, as long time its system of values and dogma of christian faith formed unwritten but proof norms of moral, including to the society moral.*

*The analysis of the legal adjusting is conducted state-church relations and position religious organization in some countries of EU. Certain features of the legislative adjusting of place of religion in public life of the European countries in the context of eurointegration processes. The division of states-members is in particular offered EU after the degree of influence of church on in public political processes in a country. The analysis of constitutions of separate countries showed different attitude of society power toward a church, as to the supranational separate European public institute. At the same time the European countries, especially in the context of intergovernmental integration, acknowledge meaningfulness for the subsequent political processes of the system of civilization values developed with participation of church.*

**Keywords:** *The European Union, Catholic church, religion, state-church relations, the european integration.*

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

УДК. 343.1

**Ю. М. Мирошніченко**

### КОРОТКА ТИПОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА УКРАЇНСЬКОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

*В статті обґрунтовується актуальність типологічного дослідження кримінального судочинства України. Висвітлюються теоретичні та практичні завдання, вирішувані в процесі типологізації. Визначається типологічна приналежність вітчизняного кримінального процесу.*

**Ключові слова:** *кримінальний процес, судочинство, типологія.*

*Постановка проблеми.* В загальнотеоретичному значенні типологія розглядається як метод наукового пізнання, заснований на розчленуванні систем об'єктів та їх групуванні за допомогою узагальненої, ідеалізованої моделі (типу), що представляє

собою певну теоретичну конструкцію, в якій виділяються істотні ознаки, властивості, зв'язки, відносини, що об'єднують одні явища і відрізняють їх від інших. Звідси під типологією форм судочинства розуміється метод наукового пізнання, в основі якого знаходиться поділ досліджуваної сукупності процесуальних моделей на групи. Необхідність типологізації виникає у зв'язку з потребою в упорядкованому описанні множин доволі неоднорідних форм кримінального судочинства або у вивченні певних закономірностей на основі аналізу таких множин. У процесі типологізації на основі змістовного аналізу досліджуваних об'єктів виявляється їх схожість і відмінність, обираються надійні способи ідентифікації. При цьому об'єкти, згруповані за основною типологічною ознакою, називають типами, а процес подальшої деталізації визначає їх види.

*Мета* даної статті закладена в її назві й обумовлена бажанням автора обґрунтувати актуальність типологічного дослідження кримінального судочинства України з огляду на особливу значимість теоретичних та практичних завдань, вирішуваних в результаті типологізації, і з рештою визначити типологічну приналежність вітчизняного кримінального процесу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми типології кримінального судочинства досліджували дореволюційні вчені-юристи Я. І. Баршев, С. І. Вікторський, П. І. Любинський, М. М. Розін, В. К. Случевський, І. Я. Фойницький. За радянських часів до типологізації кримінального процесу зверталися В. П. Нажимов, І. Л. Петрухін, М. М. Полянський, М. С. Строгович, М. О. Чельцов-Бебутов. Серед сучасних дослідників даної проблематики такі відомі вітчизняні й зарубіжні процесуалісти як А. С. Барабаш, К. Б. Калиновський, Л. М. Лобойко, В. Т. Маляренко, М. А. Маркуш, Ю. В. Мещеряков, О. Б. Семухіна, О. В. Смирнов, М. Г. Стойко, С. Д. Шестакова, О. Г. Яновська та інші правознавці, вагомість внеску яких у розвиток теорії типів кримінального процесу не піддається сумніву. І все ж, попри чималу кількість наукових праць з цього питання, проблема типології сучасного українського кримінального судочинства залишається недостатньо дослідженою, не заважаючи на значущість теоретико-пізнавальних та практично-прикладних задач, які стоять перед типологізацією кримінального процесу. На доктринальному рівні її завдання полягає у виокремленні та аналізі сутнісних елементів, що характеризують організацію кримінально-процесуальної діяльності в тій чи іншій країні або на певному етапі розвитку конкретної держави, з метою розкриття об'єктивних закономірностей функціонування і типологічного генезису відповідних процесів. Разом з тим типологія кримінального процесу не зводиться лише до порівняльного вивчення форм кримінального судочинства та віднесення їх до певних типів і видів. Прикладною задачею типологізації кримінального процесу є розробка рекомендацій щодо організації та вдосконалення кримінального судочинства, які дозволяють диференціювати завдання, функції, зв'язки, відносини, рівні організації кримінально-процесуальної діяльності в залежності від тих чи інших типологічних характеристик і забезпечують, таким чином, ефективне функціонування кримінальної юстиції.

*Виклад основного матеріалу.* Отже, типологізація здійснюється шляхом виділення певного критерію, на основі якого розрізняються типи досліджуваного об'єкта. В цьому зв'язку важко не погодитися з О. В. Смирнов і К. Б. Калиновський стосовно того, що в теорії судочинства в якості таких типів найчастіше використовуються поняття розшукового і змагального процесів. Суть розшукового типу кримінального процесу, до якого в історичному плані автори відносять кримінальну розправу, асизи, судовий наказ, інквізиційний і слідчий процеси, полягає у застосуванні в кримінальному провадженні методів управління з арсеналу адміністративної влади (імперативний метод «влада-підпорядкування»), тоді як за його змагальної побудови (обвинувальний,

приватно-позовний, публічно-позовний, або публічно-змагальному процесу) використовується арбітральний метод, який передбачає рівність сторін і наявність між ними незалежного арбітра - суду. Однак, як справедливо зазначають вчені, жодне реальне кримінально-процесуальне законодавство не знає абсолютно чистих типів змагального і розшукового проваджень. Кожен позитивний порядок процесу, на відміну від ідеального, являє собою результат історичних нашарувань, що відображає в тій чи іншій мірі обидві названі моделі [1, с. 46-59]. Тому в юридичній науці існує кілька підходів до типології кримінального процесу: 1) ідеальний, який передбачає узагальнення конкретних властивостей процесів, що існують в різних державах в різний час; 2) історичний, який передбачає узагальнення історії розвитку кримінально-процесуальних систем; 3) морфологічний, націлений на виявлення реально існуючих моделей, що мають місце в конкретних державах. При цьому підставою ідеальної типології служить наявність або відсутність спору рівноправних сторін перед незалежним судом. Якщо такий спір є, то процес належить до змагального типу, якщо спору немає - то до розшукового. Історична типологія націлена на виявлення закономірностей зміни типів судочинства. Найбільш істотною, загальною ознакою типу процесу тут є співвідношення свободи (інтересів) особи і держави, виражене в процесуальному становищі основних учасників процесу. Підставою морфологічної типології служать істотні ознаки, особливості національних кримінально-процесуальних систем (національні, релігійні, географічні). У зв'язку з цим в літературі такі різновиди процесу часто називають національними формами (типами) [2, с. 21-38].

Відаючи, очевидно, перевагу морфологічній типологізації, М. Г. Стойко вважає, що порівняльно-історичний типологічний підхід, що пропонує поділ кримінального процесу за етапами його історичного розвитку на приватно-обвинувальний, розшуковий, змагальний, або змішаний, так само як і гранично ідеалізований порівняльно-правовий підхід, що використовується для характеристики сучасних форм кримінального судочинства та представлений варіаціями: обвинувальний - змагальний, розшуковий - змагальний процеси, не здатні дати пояснення сучасному стану кримінального судочинства і потребують модифікації, коли в межах однієї правової традиції (західної, наприклад) відбираються зразки (еталони), в якості яких виступають судочинства окремих країн. У західному праві мова йде про англійський (і його американський варіант), німецький та французький кримінальний процес, що володіють загальноновизнаною історичною значимістю та впливовістю. За цими «еталонними» видами судочинства типізуються і класифікуються інші національні процеси, вивчається їх зближення і розбіжність, та/або зближення і розбіжність кримінально-процесуальних систем країн континентального і загального права. У відповідність з таким підходом, який автор називає «еталонно-правовим» [3, с. 11-12], кримінальні процеси Англії та Уельсу, США, Німеччини, Франції типізуються шляхом виділення загальних істотних ознак і класифікуються шляхом розподілу по спорідненим групам на підставі типових подібностей і відмінностей. Традиційно в якості таких ознак виділяються: наявність або відсутність кодифікації, панування закону над прецедентом чи прецеденту над законом, пріоритет матеріального чи процесуального права, використання слідчого або змагального методу, переважання публічно-правових або приватноправових інтересів. За першими ознаками цієї дихотомії кримінальний процес Німеччини і Франції відносять до континентально-правового (романо-германського) типу; за другими ознаками кримінальний процес США, Англії та Уельсу - до англосаксонського (англо-американському) типу.

Щоправда, зазначає вчений, в сучасних умовах значення цих типологічних ознак стосовно сфери кримінального судочинства змінилося. Практично немає фундаментального характеру така ознака, як відсутність або наявність кодифікації,



оскільки всі без винятку країни мають більш-менш систематизоване законодавство (консолідоване в країнах загального права і кодифіковане в країнах континентального права). Втратив свою колишню роль і пріоритет матеріального чи процесуального права, оскільки покарання злочинців і захист прав і свобод обвинуваченого визнаються однаково важливими у всіх західних країнах. Те ж саме можна сказати і про переважання публічно-правового або приватноправового інтересу - даного поділу давно вже немає і бути не може, поки існує злочинність як соціальне явище. Інші ознаки зберігають своє фундаментальне значення, хоча і не мають такої «чистоти», як колись. Розвиток законодавства в країнах загального права, з одного боку, і все більше фактичне визнання прецеденту в країнах континентального права - з іншого, дещо «пом'якшили» поділ за ознакою панування закону над прецедентом чи прецеденту над законом.

Розподіл за ознакою використання слідчого або змагального методу також зазнало деяких змін. У досудовому провадженні всіх розглянутих країн слідчий метод є провідним. З його допомогою формується позиція державних учасників кримінального процесу, з якими не можуть конкурувати ані обвинувачені, ані потерпілі, ані адвокати. Інше було б рівнозначно відмові від боротьби зі злочинністю. В судовому провадженні, навпаки, чільна роль змагального методу в країнах загального права і слідчого методу в країнах континентального права очевидна. Тому (з урахуванням особливого становища суду в кримінальному процесі і незважаючи на тенденцію до певного обмеження у використанні цих методів) даний розподіл продовжує залишатися актуальним, підкреслює М. Г. Стойко [4, с. 232-233].

У свою чергу, вивчення законодавства ряду країн ЄС (Франції, Німеччини, Росії) дозволило Р. В. Багдасарову зробити висновок про те, що в силу низки об'єктивних закономірностей два основні типи кримінального процесу мають тенденцію до зближення [5, с. 5]. Цей процес є наслідком культурного діалогу, який країни світу наполегливо вели і ведуть в ході свого історичного розвитку [4, с. 229]. Правовим фундаментом процесу конвергенції кримінально-процесуальних систем в країнах як континентального, так і загально права є Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини [6]. Зрозуміло, що правова система будь-якої країни є результатом її історичного розвитку і це свого роду культурно-історичний феномен, втрата якого фактично означає втрату державою значної частини своєї культури і, в кінцевому рахунку, самостійності. Тим не менше, іншого шляху розвитку сучасного кримінального процесу не існує [4, с. 231-249], що наглядно продемонстрував досвід модернізації українського кримінального процесу, який «... за своїми функціональними характеристиками є континентально-правовим й наближений до німецької та французької процесуальних систем, структурні та функціональні особливості яких були запозичені й творчо перероблені. Найбільш значущі запозичення з англо-американського (за типом) процесу стосуються сфери захисту прав людини та змагальності кримінального провадження (стандарту справедливості правосуддя, загально визнані принципи процесу, судовий контроль у стадії досудового провадження, суд присяжних) суттєво не впливають на вид кримінального процесу» [6].

Отже, права була О. Г. Яновська, коли відзначала тенденції розвитку українського законодавства, що наближали вітчизняне кримінальне судочинство до публічно-змагальної форми з елементами англо-саксонського типу [7]. Таке наближення ознаменувалося прийняттям нового КПК 2012 року, який посилив процесуальний вплив сторони захисту на хід досудового розслідування, розширив функцію судового контролю на цій стадії кримінального провадження, ліквідував інститут додаткового розслідування, заборонив використання судом свідчень, одержаних стороною

обвинувачення під час досудового розслідування, запровадив можливість закінчення провадження на підставі угод і таким чином поглибив змагальні засади кримінального судочинства, але при цьому зберіг за судом низку повноважень, що характеризують судовий процес з точки зору наявності в ньому публічних начал. Так, зокрема, суд вправі з власної ініціативи здійснити судовий виклик будь-якої особи, коли встановить наявність достатніх підстав вважати, що така особа може дати показання, які мають значення для правильного вирішення обвинувачення по суті (ст. 134); дослідити протоколи слідчих (розшукових) дій та інші долучені до кримінального провадження документи, якщо в них викладені чи посвідчені відомості, що мають значення для встановлення фактів і обставин кримінального провадження (ст. 358); оглянути певне місце (ст. 361); витребувати документи, у тому числі скарги підозрюваного чи обвинуваченого, подані ним під час кримінального провадження, та рішення за наслідками їх розгляду, а також викликати в судове засідання осіб та опитати їх для з'ясування добровільності укладення угоди про примирення між потерпілим і підозрюваним (обвинуваченим) чи угоди між прокурором і підозрюваним (обвинуваченим) про визнання вини (ст.474); призначити розгляд у судовому засіданні обвинувального акта, який надійшов з клопотанням про його розгляд у спрощеному провадженні, та викликати для участі в ньому учасників кримінального провадження, якщо визнає це за необхідне (ст. 382); відновити з'ясування обставин, встановлених під час кримінального провадження, та перевірку їх доказами, якщо обвинувачений в останньому слові повідомить про нові обставини, які мають істотне значення для кримінального провадження (ст. 365). Суд вправі ініціювати й інші процесуальні дії та ухвалювати рішення з окремих питань кримінального провадження, які можуть бути обумовлені тактичними міркуваннями (ст. ст. 193 ч. 4, 336 ч. 2, 352 ч. ч. 9, 13 та ін.).

Наведене дозволяє впевнено констатувати: сучасне українське кримінальне судочинство ґрунтується на змагальних засадах і типологічно відноситься до публічно-змагального виду кримінального процесу, за якого обвинувачення підтримується офіційними особами в силу службового обов'язку, переслідується мета встановити об'єктивну істину, але разом з тим передбачається невинуватість обвинувачуваного, всі сумніви тлумачаться на його користь, тягар доказування покладається на обвинувача, тобто захист наділяється певними процесуальними перевагами [1, с. 51], а термін «публічно-змагальний» відображає характерне для громадянського суспільства прагнення до балансу приватних і громадських інтересів [8, с. 14].

І на останок про те, що дає адекватне розуміння типологічної приналежності сучасного кримінального процесу України. Річ у тім, що глибинні демократичні перетворення, які протягом двох останніх десятиліть відбуваються в соціально-політичному житті Української держави і гуманізація у зв'язку з цим суспільної свідомості, рецепція світових стандартів судочинства, запустили процес зміни парадигм кримінально-процесуального права в напрямку всезагального втілення в систему кримінальної юстиції змагальної ідеології, обмеження публічних начал і розширення принципу диспозитивності, що, як виявилось, призвело до кризових явищ в юридичному середовищі, обумовлених неготовністю значного числа теоретиків і практиків до відмови від колишніх концептуальних установок. Зрозуміло, що з огляду на процеси міжнародно-правової інтеграції означені зміни неминучі й закономірні, але їх результатом, думається, має стати вибір оптимального варіанту організації кримінально-процесуальної діяльності, заснованого на гармонічному поєднанні з одного боку прогресивного світового досвіду, а з іншого - національної правової культури, історичних традицій, ментальних уявлень українців про сутність правосуддя. Виконання цієї задачі немислиме без комплексного наукового аналізу кримінального

процесу з визначенням його сутнісних ознак, характерних для тієї чи іншої типологічної групи.

*Висновок.* Таким чином, типологічна ідентифікації кримінального судочинства має фундаментальне значення і є відправною точкою для вирішення низки теоретичних і практичних проблем: по-перше тип процесу визначає завдання кримінального судочинства, мету доказування, функції учасників кримінального провадження, характер інших елементів кримінально-процесуальної діяльності, а по-друге в якості ідеологічного орієнтиру дозволяє уникнути, викликаних захопленням тією чи іншою ідеальною моделлю судочинства, крайнощів у законодавчій та правозастосовній практиці.

#### Список використаної літератури

1. Смирнов А. В. Уголовный процесс : учеб. / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский ; под общ. ред. проф. А. В. Смирнова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2008. — 704 с.
2. Калиновский К. Б. Основные виды уголовного судопроизводства : учеб. пособ. / К. Б. Калиновский. - СПб. : Изд-во юрид. ин-та, 2002. - 63 с.
3. Стойко Н. Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Николай Геннадьевич Стойко; С.-Петербур. гос. ун-т. - СПб., 2009. - 56 с.
4. Стойко Н. Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем / Н. Г. Стойко. - СПб.: Издательский Дом С-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2006. - 264 с.
5. Багдасаров Р. В. Принцип состязательности в уголовном процессе России и странах Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Роман Владимирович Багдасаров; Моск. гос. ун-т междунар. отношений МИД России. - М., 2005. - 28 с.
6. Толочко О. М. Сучасна типологічна модель кримінального процесу України: порівняльно-правовий аналіз / О. М. Толочко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. - № 3-2. – С. 322-325
7. Яновська О. Г. Окремі питання типологізації українського кримінального судочинства / О. Г. Яновська // Часопис Київського університету права. – 2010. - № 4. – С. 292-295.
8. Галоганов Е. А. Проблемы реализации принципа состязательности в уголовном судопроизводстве Российской Федерации : автореф. дис. ... кандидат. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Евгений Алексеевич Галоганов; Ин-т междунар. права и экон. им. А. С. Грибоедова. - М., 2008. - 30 с.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2014 р.

**Y. M. Miroshnychenko**

#### **BRIEF TYPOLOGICAL CHARACTERISTICS OF UKRAINIAN CRIMINAL PROCEEDINGS**

*Typology judicial forms - a method of scientific knowledge, the basis of which the division of the studied population procedural models for the group. Need typology arises from the need for orderly description of the sets rather heterogeneous forms of criminal proceedings or to study certain patterns based on the analysis of sets.*

*Typologization criminal process solves both epistemological and practical problems. On the doctrinal level task typology is the isolation and analysis of the essential elements that characterize the organization of criminal procedure in a particular country or a particular stage of a particular State, to demonstrate the objective laws of functioning and typological*

*genesis of the processes. Applied problems typology of criminal proceedings is to develop recommendations regarding the organization and improvement of criminal justice that enable differentiated tasks, functions, relationships, attitudes, levels of organization of criminal procedure, depending on certain typological characteristics and ensure thus efficient functioning Criminal Justice.*

*Current Ukrainian criminal proceedings based on competitive basis and in type refers to the type of public-adversarial criminal process in which the charge is supported by officials because of duty, seeks to establish objective truth, but at the same time assumed innocence of the accused, all doubts interpreted in his favor, the burden of proof on the prosecution holds, that protection is endowed with certain procedural advantages, and the term «public-competitive» reflects the characteristic of civil society striving to balance private and public interests.*

**Key words:** *criminal procedure, judicial proceedings, typologies.*

## Трибуна Молодого Вченого

УДК 342.734-053.81(477)(043)

**С. Х. Барегамян**

### ВПЛИВ МІЖДЕРЖАВНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена теоретичному та порівняльно-правовому дослідженню міжнародних трудових норм, їх співвідношенню і взаємодії з конституційним правом на працю в Україні.*

*Необхідність впровадження в Україні міжнародно-правових норм регулювання відносин в сфері праці, обумовлена тим, що поряд із національними засобами забезпечення і гарантування трудових прав, насамперед Конституцією та законами, мають діяти міжнародно-правові способи і засоби гарантування основних прав людини.*

*Використання міжнародного досвіду надасть можливості наблизити національні правові норми до рівня міжнародних трудових стандартів. Але впровадження цього досвіду має відбуватися з обов'язковим урахуванням особливостей, що характеризують правову систему нашої держави. Ефективність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів залежить від того, яким саме способом імплементуються міжнародно-правові норми у національне законодавство.*

*Процес приведення вітчизняного трудового законодавства до міжнародних трудових стандартів вже має певні результати. Так, у Конституції України знайшли відображення принципові положення основоположних актів у сфері трудових відносин, удосконалено правовий механізм захисту трудових прав, закріплені гарантії рівності прав та свобод людини, встановлено заборону будь-яких обмежень за ознаками соціальної, національної, релігійної належності, положення про рівні права та свободи чоловіків і жінок, рівні можливості їх реалізації тощо.*

**Ключові слова:** гармонізація законодавства, глобалізаційні процеси, імплементація європейських норм, конституційне право на працю, міждержавна інтеграція, міжнародні трудові стандарти, права людини.

*Постановка проблеми.* Ґрунтоване на фактах осмислення явища глобалізації та міждержавної інтеграції, взаємодії позитивних і негативних чинників, які вони несуть з собою, дозволяють визначити шляхи розвитку національного конституційного права на новому цивілізованому витку.

На сучасному етапі розвитку України, формування громадянського суспільства, де людина визнана найвищою соціальною цінністю, актуалізуються дослідження щодо проблем захисту соціально-економічних прав. Одним із основоположних соціально-економічних прав людини є право на працю, оскільки праця є основою буття людини. Відповідно до ст. 43 Конституції України, кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності [1]. Право на працю закріплене у міжнародних актах, а міжнародні трудові відносини визнані майже всіма державами. На жаль, сьогодні радикальні політичні, економічні перетворення, які відбуваються в державі, загострили проблеми реалізації та забезпечення гарантій цього права. Створення ефективних засобів правового регулювання трудових відносин, має важливе соціальне значення та потребує кардинальної зміни традиційних підходів щодо забезпечення зайнятості населення, оскільки для суспільства проблема безробіття, пов'язана не лише з економічною кризою, а й з невідповідністю державних механізмів захисту міжнародним стандартам.

Міжнародно-правові норми у галузі праці покращують становище трудящих, надають їм широке коло прав і забезпечують їх гарантії. Необхідність впровадження в Україні міжнародно-правових норм регулювання відносин в сфері праці, обумовлена тим, що поряд із національними засобами забезпечення і гарантування трудових прав, насамперед Конституцією та законами, мають діяти міжнародно-правові способи і засоби гарантування основних прав людини.

Саме тому дослідження модернізації конституційно-правового регулювання права на працю в Україні під впливом міждержавних інтеграційних процесів має важливе теоретичне й практичне значення. Використання міжнародного досвіду надасть можливості наблизити національні правові норми до рівня міжнародних трудових стандартів. Але впровадження цього досвіду має відбуватися з обов'язковим урахуванням особливостей, що характеризують правову систему нашої держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Окремі аспекти модернізації конституційного правового регулювання права на працю в Україні під впливом міждержавних інтеграційних процесів проаналізовані у працях таких учених як: М. А. Аметистова, Н. Б. Болотіної, К. М. Варшавського, Д. М. Величко, М. М. Грекової, В. В. Жернакова, С. О. Іванова, І. Я. Кисельова, Є. В. Назаренко, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського, М. М. Феськова, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, О. М. Ярошенка та інших.

*Мета дослідження* полягає в теоретичному та порівняльно-правовому дослідженні міжнародних трудових норм, виявленні співвідношення та взаємодії міжнародних трудових норм з конституційним правом на працю в Україні, виробленню пропозицій по удосконаленню національної системи правових норм в сфері праці з урахуванням міжнародних трудових стандартів на підставі комплексного аналізу міжнародних актів, законодавства України, спеціальної юридичної літератури.

*Виклад основного матеріалу.* Сьогодні все більше країн, у тому числі Україна,

заявляють про прагнення будувати правову, демократичну державу, одним з основних принципів якої повинно стати беззаперечне дотримання прав та свобод людини. Глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, призводять до посилення впливу міжнародного права, яке виробило загальновизнані принципи і норми.

Глобалізація набуває всеосяжного характеру, що зачіпає і сферу трудових відносин, у тому числі, і в Україні. Це породжує нові тенденції – праце-правову інтеграцію держав, уніфікацію правових стандартів у сфері праці, гармонізацію прав людини в сфері праці в Україні з міжнародними нормами, механізмів забезпечення контролю за їх реалізацією, що не лише сприяє рішенню проблем сучасності, але і виводить держави на нові шляхи економічного, політичного, соціального, духовно-культурного і правового розвитку. Можна цілком погодитися з думкою М. Ф. Селівона, який вважає, що інтеграційні процеси відбуваються не механічно, а завдяки удосконаленню, зближенню та приведенню національного законодавства у відповідність із нормами і стандартами міжнародно-правових систем, створення таким чином правової та організаційної основи співробітництва суверенних держав [2, с. 186].

За визначенням П. М. Рабіновича та М. І. Хавронюка, міжнародні стандарти прав людини – це закріплені у міжнародних актах та інших міжнародних документах певні показники цих прав, до досягнення яких заохочуються або ж зобов'язуються держави [3, с. 19]. У своїх дослідженнях І. Я. Кисельов термін міжнародні стандарти праці розглядає як нормативну субстанцію міжнародного трудового права, одне з досягнень сучасної цивілізації, котра відобразила результати погодженої діяльності держав щодо внесення в ринкову економіку соціальних цінностей, розробки зусиллями світового співтовариства інструментів соціальної політики, прийнятної для держав, які є його складовими. Змістом цих стандартів є концентроване відображення досвіду багатьох країн, результат ретельного відбору найбільш цінних та універсально значимих норм і положень національних систем трудового права, створення оригінальних синтетичних правил за участю юристів, які представляють існуючі системи правового регулювання праці, підсумок зіткнення різних думок і підходів, різнорідних політичних сил та інтересів, ідеологічних концепцій, знаходження компромісних юридичних формул, трансформованих у міжнародні норми [4, с. 448].

У тлумачному словнику сучасної української мови уніфікація правових норм – це зведення чого-небудь до єдиної форми, системи, єдиних нормативів [5, с. 1508]. Розроблення єдиних правових норм дозволяє після ухвалення їх заінтересованими державами замінити різнопорядкові положення національного права і тим самим усунути необхідність використання колізійно-правового методу. Ці однакові правові норми дістали в зарубіжній та вітчизняній літературі найменування «уніфіковані», а процес їх вироблення – «уніфікацією законодавства» [6, с. 131].

Гармонізація (від гр. *harmonia* – зв'язок, співзвучність, помірність) спрямована на встановлення єдиних правових стандартів у процесі регулювання певної сфери суспільних відносин і виражається у виробленні «гармонізуючого» правового акта [7, с. 103-104]. З цього приводу Л. Луць цілком справедливо зазначає, що на відміну від уніфікації при гармонізації міжнародний договір зобов'язує держави створити відповідні норми, що відповідали б загальним положенням договору, не нав'язуючи їм уніфікованого шаблону [8, с. 147].

Термін «імплементация» з англійської (*implement*) перекладається як «здійснення, забезпечення виконання», точніше його можна інтерпретувати як «забезпечення практичного результату і фактичного виконання конкретними засобами» [9, с. 1134]. На думку А. С. Мацько, імплементация – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародних зобов'язань [10, с. 118]. Більш розширене визначення надає А. С. Гавердовський: «Імплементация – цілеспрямована організаційно-правова

діяльність держав, яка здійснюється індивідуально, колективно або в межах міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань» [11, с. 62]. В. М. Баглай та В. О. Туманов визначають імплементацію як «встановлений державою порядок застосування норм міжнародного права на її території» [12, с. 168]. При цьому слід погодитися з М. О. Баймуратовим, який вказує на те, що імплементація виступає як підготовча стадія, котра є об'єктивно необхідною для забезпечення своєчасної та всебічної реалізації міжнародно-правових норм. Імплементація норм міжнародного права, зокрема, в галузі праці, полягає не лише у правотворчій діяльності країни. Вона полягає також у проведенні комплексу заходів організаційного характеру, котрі спрямовані на безпосередню реалізацію міжнародно-правових норм [13, с. 34].

Враховуючи той факт, що в Україні тривалий час було повністю рецептоване російське законодавство або діяло всесоюзне, актуальним і важливим є врахування власної правової спадщини, що дозволить, з одного боку, уникнути недоліків і помилок, з іншого, дасть змогу повернути норми, які були необґрунтовано виключені. Як правильно зазначає С. А. Іванов, врахування характеру правової системи вимагає безумовної відмови від сліпого копіювання, від механічного перенесення ідей, моделей і норм про працю із однієї правової системи до іншої. Як правило, запозичені ідеї, норми, інститути пристосовуються до діючих правових систем і відповідно до специфіки регулювання праці і трудових відносин [14, с. 34].

Використання зарубіжного досвіду не може і не повинно бути основним шляхом формування права ні у перехідний період, ні у період становлення ринкових відносин, ні в умовах глобалізаційних процесів. Основним шляхом повинно бути збереження діючих чинних і створення нових норм чи моделей, що відповідають соціально-економічним умовам, традиціям, національним особливостям. Таким чином, використання зарубіжного досвіду, зближення із зарубіжним правом має сприяти створенню власної прогресивної моделі конституційного права на працю і трудових відносин.

Процес закріплення на міжнародному рівні прав людини у галузі праці з метою їх ефективного забезпечення почався за активної участі Радянського Союзу після закінчення Другої світової війни. У межах наближення національного законодавства до міжнародного права та законодавства Європейського Союзу нашою країною прийнято ряд нормативно-правових актів, які регламентують співробітництво у пріоритетних сферах.

Україна 14 червня 1994 року після підписання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [15], взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із європейськими нормами у визначених сферах. До таких сфер належить й право на працю, яке розглядається як складова частина соціальної політики Європейського Союзу, що належить до питань так званої першої колони.

Адаптацію законодавства України до права Європейського Союзу відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» [16] віднесено до основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України.

У межах наближення національного законодавства до міжнародного права нашою країною прийнято ряд нормативно-правових актів. Такими актами є: Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [17], Програма інтеграції України до Європейського Союзу [18], Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [19], де визначено, що процес адаптації має охоплювати усі сфери національного законодавства, і, у свою чергу, це

положення має важливе значення для розвитку та вдосконалення трудових відносин. Серед пріоритетів названі правові заходи щодо забезпечення формування ринкових відносин, зайнятості та охорони праці. Як свідчать сучасні дослідження у сфері гармонізації законодавства України з правом ЄС, потребує першочергового вирішення проблема впорядкування юридичної термінології, оскільки вона є вихідним пунктом у процесі адаптації права України до права ЄС [20].

Фундаментальні джерела міжнародно-правового регулювання трудових відносин є чітко побудованою ієрархічною системою, яку умовно можна поділити на дві групи – універсальні та регіональні.

До першої групи джерел відносяться загальновизнані норми трудового права як загальнообов'язкові правила, що приймаються і визнаються міжнародним співтовариством держав, засновані на загальновизнаних принципах міжнародного трудового права, яким повинні слідувати всі в подібних випадках [21, с. 26-27]. Такі норми містяться в: Статуті ООН, прийнятому 26 червня 1945 р. [22]; Загальній Декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. [23]; Хартії економічних прав та обов'язків держав від 12.12.1974 р. [24], Міжнародному Пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [25]; Міжнародному Пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. [26]; конвенціях Міжнародної організації праці.

Стаття 23 Загальної декларації прав людини наголошує, що кожна людина, без якої-небудь дискримінації, має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці і на захист від безробіття, на справедливу, задовільну і гідну винагороду за працю, що забезпечує існування для працюючого та його родини і яка, в разі необхідності, доповнюється іншими засобами соціального захисту. Її логічне продовження – ч. 1 ст. 25 декларує права кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, які потрібні для підтримання здоров'я і добробуту людини та його родини; право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності вдовства, настання старості або іншого випадку втрати засобів до існування за незалежними від нього обставинами.

Аналогічні норми містить Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року. Основні положення Декларації та Пакту увійшли до Конституції України та Кодексу законів про працю. Зокрема, ст. 2 КЗпП містить основні трудові права працівників, серед яких право громадян України на працю, що забезпечується державою [27].

Однак існують проблеми в міжнародному регулюванні та українському законодавстві стосовно реалізації та забезпечення закріплених правових норм. Причини розбіжностей при застосуванні міжнародного права у внутрішній правовій системі знаходяться, по-перше, в самій природі співвідношення внутрішнього та міжнародного права, яке характеризується суперечливістю в аспекті сполучення їхніх норм, перетворенні і подоланні колізій, по-друге, як вказують окремі дослідники, міжнародні договори можна поділити на ті, що самі реалізуються, і ті, що не реалізуються самостійно, а потребують спеціального нормативного акту, оскільки міжнародні норми самі по собі недостатні для того, щоб при їх введенні в законодавство вони могли досить ефективно застосовуватись, тому і потребують спеціальних заходів щодо їх впровадження. До останніх належить Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року [28, с. 61].

10 червня 2008 р. в Женеві на 97-ій сесії Міжнародної конференції праці одноголосно прийнята Декларація Міжнародної організації праці «Про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації» [29]. У Декларації закріплено



всесвітній характер Програми гідної праці: усі держави-члени Організації повинні проводити політику, спрямовану на рішення стратегічних завдань в таких областях, як зайнятість, соціальний захист, соціальний діалог і права у сфері праці. У ній підкреслюється, що ці завдання нерозривно пов'язані між собою, взаємозалежні і взаємодоповнювані, завдяки чому посилюється роль міжнародних трудових норм в якості найважливіших засобів їх вирішення.

Ґрунтуючись на положеннях Конституції України, Копенгагенської декларації щодо соціального розвитку (1995 р.), Європейської соціальної хартії (переглянутої) (1996 р.), Декларації про засадничі принципи та права у сфері праці (1998 р.), Декларації Міжнародної організації праці щодо соціальної справедливості з метою справедливої глобалізації (2008 р.), 19 лютого 2013 року Міністерство соціальної політики України, Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні уклали Декларацію соціальної справедливості: гідна праця та соціальний захист. В Декларації ставиться питання про необхідність забезпечення розроблення та реалізації політики держави у економічній, соціальній та трудовій сферах на засадах соціального діалогу, взаємоповаги, партнерства, відкритості та відповідальності; налагодження постійного діалогу вчених, фахівців-практиків, представників роботодавців, профспілок та громадських об'єднань з метою визначення критеріїв та статистичних показників для оцінювання соціальної справедливості в Україні та здійснення моніторингу у цій сфері [30].

Глобальна економіка має бути націлена на поліпшення умов праці і життя людей. Основні мінімальні стандарти, звернені до всіх держав, формулює Міжнародна організація праці (далі – МОП). Таким чином, міжнародні трудові норми сприяють одноманітності в забезпеченні рівня захисту трудових прав працівників. Реалізація цього завдання не може не відбиватися на розвитку законодавства України в силу своєї соціальної спрямованості. Одна з основних тенденцій модернізації системи конституційних прав людини в сфері праці є посилення взаємодії міжнародного і національного права.

Другу групу джерел регулювання праці складають норми, які містяться в регіональних угодах, до яких відносяться Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [33], Європейська соціальна хартія від 18.10.1961 р. [34], Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 р. [35], та інші.

Д. М. Величко розглядає юридичну силу джерел міжнародно-правового регулювання праці з двох аспектів: 1) за змістом; 2) за суб'єктом міжнародного права, яким виданий акт, та за територію, на яку поширюється дія акту. За змістом ієрархія джерел міжнародно-правового регулювання праці (від джерел вищою юридичною силою до джерел нижчою юридичною силою) має наступний вигляд: 1) принципи міжнародного права; 2) міжнародно-правові звичаї; 3) принципи міжнародного трудового права; 4) норми міжнародного трудового права. Ієрархія джерел міжнародно-правового регулювання праці за суб'єктом міжнародного права, яким виданий акт, та за територією, на яку поширюється дія акту, для застосування даних актів на території України є такою: 1) Статут ООН; 2) Статут Міжнародного суду; 3) Загальна декларація прав людини; 4) Міжнародний Пакт про цивільні і політичні права; 5) Міжнародний Пакт про економічні, соціальні і культурні права; 6) конвенції Міжнародної Організації Праці; 7) Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод; 8) Європейська соціальна хартія (прийнята в 1961 р. та переглянута в 1996 р.); 9) угоди та міжнародні договори, що укладені в рамках СНД та між державами з різних питань та з питань співробітництва в сфері праці.

Усі інші міжнародно-правові акти, такі як: рекомендації МОП, рішення Міжнародного суду, рішення Європейського суду з прав людини, рекомендації Ради Європи, резолюції Генеральної Асамблеї ООН, Рекомендації про загальні принципи політики зайнятості та використання природних ресурсів 1976 р. та інші, хоча і є джерелами міжнародно-правового регулювання праці, мають нижчу юридичну силу відносно зазначених раніше [36].

Наведену систему джерел міжнародно-правового регулювання праці можна вважати початковим етапом систематизації міжнародно-правових актів регулювання трудових відносин. Вважаємо необхідним проведення офіційної систематизації джерел міжнародно-правового регулювання праці. Ситуація, що склалася в сфері регулювання трудових відносин міжнародними нормами права, характеризується великим накопиченням міжнародних актів, що дублюють один одного, таким чином утворюючи плутанину та складність у застосуванні.

Процес приведення вітчизняного трудового законодавства до міжнародних трудових стандартів вже має певні результати. Так, у Конституції України знайшли відображення принципи положення основоположних актів у сфері трудових відносин, удосконалено правовий механізм захисту трудових прав, закріплені гарантії рівності прав та свобод людини, встановлено заборону будь-яких обмежень за ознаками соціальної, національної, релігійної належності, положення про рівні права та свободи чоловіків і жінок, рівні можливості їх реалізації тощо. Вплив процесів інтернаціоналізації та регіоналізації на розвиток і вдосконалення права на працю в Україні підтверджується проголошенням пріоритету загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Так, в редакції Конституції України від 28 червня 1996 року, на відміну від Конституції України від 20 квітня 1978 року [31], статтею 9 закріплено положення, що діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства України. Тим самим, Україна визнає свою правову систему відкритою для норм міжнародного права, сумісною із загальноприйнятими нормами і принципами міжнародної співпраці, що, безумовно, збагачує її національну правову систему, створює умови для усебічного врегулювання конституційно-правових відносин, сприяє повнішому забезпеченню інтересів суб'єктів. Таке положення дублюється статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. [32]. Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору, а також іншим шляхом, про який домовилися сторони. Це загальне правило для усієї правової системи України конкретизоване стосовно сфери праці в ст. 8<sup>1</sup> Кодексу законів про працю, де передбачено, що якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди.

Що стосується реформування трудового законодавства, то як зазначає О. І. Процевський одним із головних завдань, а може і причин кодифікації законодавства про працю є врахування в новому Кодексі норм міжнародного трудового права, особливо положень Конвенцій та Рекомендацій МОП. Це стосується тих прав людини в сфері праці, які давно вирішені в міжнародних Конвенціях, ратифікованих Україною, але не знайшли закріплення у національному законодавстві [37]. Позитивним моментом розвитку національного трудового законодавства є впровадження в проєкті Трудового кодексу України норм, спрямованих на реалізацію основоположних принципів у сфері праці, їх визначення та конкретизацію, зокрема, принципів заборони дискримінації у сфері трудових відносин та примусової чи

обов'язкової праці. Проте, положення щодо заборони найгірших форм дитячої праці та свободи асоціації і реального визнання права на ведення колективних переговорів як основоположні принципи у сфері праці, не були належним чином розкриті в проекті, що потребує обов'язкового врахування у подальшій роботі з удосконалення національного трудового законодавства [38]. П. А. Бущенко, досліджуючи кодифікацію трудового законодавства України відзначає, що у проекті Трудового кодексу чітко не визначено принципи, які спрямовані на регулювання соціально-трудових відносин в Україні і які повинні відображати сутність Трудового кодексу України, його основоположні засади. Вони повинні втілювати в соціально-трудових відносинах ідеї добра, справедливості, свободи, закріплені Конституцією України, відбивати загальну спрямованість правової системи України [39, с. 118-119].

Звісно, доведеться докласти ще дуже багато зусиль для того, щоб Україна стала державою європейського рівня, оскільки миттєве перетворення нашої держави у рівноправного партнера високорозвинутих країн неможливе. Труднощі на цьому шляху, крім економічного, фінансового, соціального аспектів, мають і суто правовий характер, зокрема, необхідність використання в правозастосовній діяльності прецедентного права, неузгодженість термінології, відсутність перекладів міжнародних актів та, що не менш важливо, наявність численних роз'яснень та тлумачень щодо них тощо [40, с. 35].

*Висновки.* Таким чином, визначення сучасного стану модернізації конституційно-правового регулювання праці під впливом інтеграційних процесів, показали нам існуючі проблеми в цій сфері, що дозволяє зробити висновки щодо подальшого вдосконалення процесів ратифікації та імплементації міжнародно-правових норм.

*По-перше*, під впливом міжнародних трудових норм національні трудові норми піддаються постійній трансформації та модернізації. До об'єктивних підстав, які обумовлюють необхідність проведення зближення національного та міжнародного регулювання відносин у трудовій сфері за умов глобалізації правового простору, належать соціальні, правові, економічні та політичні чинники.

*По-друге*, удосконалення національного трудового законодавства під впливом міжнародних трудових стандартів є закономірним та планомірним процесом. Він не тільки виступає складовою інтеграції України до ЄС, але є й важливим елементом правової реформи в Україні. Слід наголосити на тому, що під впливом міжнародних трудових стандартів здійснюється не тільки зближення законодавства, а також вдосконалення національного законодавства.

*По-третє*, ефективність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів залежить від того, яким саме способом імплементуються міжнародно-правові норми у національне законодавство. Не дивлячись на суцільний процес глобалізації в багатьох сферах життєдіяльності в процесі спільного міждержавного обрання вектору регулювання певних питань, кожна держава сама встановлює варіанти приєднання до окремих положень міжнародних норм, тобто залишає за собою беззаперечне пріоритетне право обрання конкретної політики в окремо взятій сфері, зберігаючи свою незалежність та суверенність у вирішенні внутрішньодержавних питань.

*По-четверте*, одним з шляхів рішення проблем глобалізації служать міжнародні трудові норми. Багато з існуючих в національних законодавствах відмінностей в правовому регулюванні трудових відносин можуть бути усунені і вже усуваються за допомогою міждержавної уніфікації у рамках міжнародних організацій, серед яких провідне місце належить МОП.

*По-п'яте*, принципи українського права визначають співвідношення міжнародних трудових норм і трудового права України на базі Конституції України,

статутів міжнародних організацій. Зasadничим серед них є принцип пріоритету міжнародних трудових норм над національними трудовими нормами України.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Селивон Н. Ф. Гармонизация положений национального с нормами международного права и их применение в практике Конституционного Суда Украины // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К. : Юринком Интер, 2003. – 528 с.
3. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2004. – 463 с.
4. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учеб. / И. Я. Киселев. – Москва : Дело, 1999. – 728 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ : Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
6. Кравченко Т. До питання про уніфікацію законодавства / Т. Кравченко // Право України. – 2006. – № 4. – С. 128–132.
7. Скакун О. Ф. Модельний закон як важливий інструмент зближення національних законодавств / О. Ф. Скакун, І. М. Овчаренко // Наше право. – 2003. – № 2. – С. 102–107.
8. Луць Л. Основні заходи та способи європейської правової інтеграції / Л. Луць // Право України. – 2002. – № 5. – С. 146–148.
9. Webster's Third New International Dictionary. - Camb.(Mass.), 1966. – 1134 s.
10. Мацько А. С. Міжнародне право : навч. посіб / А. С. Мацько. – 2 вид., стереотип. – Київ : МАУП, 2003. – 216 с.
11. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовський. – Киев : Вища школа, 1980. – 318 с.
12. Баглай В. М. Малая энциклопедия конституционного права / В. М. Баглай, В. А. Туманов. – Москва : Издательство БЕК, 1998. – 519 с.
13. Баймуратов М. О. Актуальні проблеми національної імплементації Україною норм міжнародних конвенцій / М. О. Баймуратов // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 33–36.
14. Иванов С. А. Трудовое право переходного периода : проблемы использования зарубежного опыта // Государство и право. – 1995. – №3. – С. 34.
15. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 14.06.1994 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012)
16. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
17. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98>
18. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>
19. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
20. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове

- дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Наталія Вікторівна Сюр; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2006. – 183 с.
21. Ершова Е. А. Теоретические и практические вопросы применения международного и российского трудового права / Е. А. Ершова // Трудовое право. - 2004. – № 2. – С. 26-29.
22. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду ООН [Електронний ресурс]: міжнар. док. від 26.06.1945 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010)
23. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]: декларація ООН від 10.12.1948 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
24. Хартія економічних прав і обов'язків держав [Електронний ресурс]: хартія ООН від 12.12.1974 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_077](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077)
25. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]: міжнар. док. від 16.12.1966 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043/print1393921346927463](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043/print1393921346927463)
26. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]: міжнар. док. від 16.12.1966 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042)
27. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]: Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР – 1971. – Ст. 375. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
28. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии / Э. Брэдли, М. Дженис, Р. Кэй; науч. ред.: Н. Блинков; пер. А. Иванченков; ред.: Л. Архипова. – Москва: Права человека, 1997. – 640 с.
29. Декларація МОП про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації: прийнята Міжнар. конф. праці на її 97-й сесії 10 черв. 2008 р. // Труд за рубежом. – 2008. – № 4. – С. 142-156.
30. Декларація соціальної справедливості: гідна праця та соціальний захист від 10.02.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=148588&cat\\_id=34941](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=148588&cat_id=34941)
31. Конституція Української РСР [Електронний ресурс]: Закон від 20.04.1978 р. № 888-IX // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
32. Про міжнародні договори України [Електронний ресурс]: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1906-15>
33. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
34. Європейська соціальна хартія: Хартія Ради Європи [Електронний ресурс]: міжнародний документ від 18.10.1961 р. № ETS 35. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_300](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_300)
35. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс]: Хартія Ради Європи від 3 трав. 1996 р. № ETS 163. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062)
36. Величко Д. М. Джерела міжнародно-правового регулювання праці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Дмитро Михайлович Величко; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2008. – 199 с.
37. Процевський О. Яким бути новому Кодексу про працю України? / О. Процевский // Право України. – 1995. – № 9–10. – С. 28–33.
38. Грекова М. М. Міжнародні трудові стандарти як основа вдосконалення трудового

законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Марина Миколаївна Грекова; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2008. – 204 с.

39. Бущенко П. А. Щодо захисту прав працівників у проекті Трудового кодексу України / П. А. Бущенко // *Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудовах відносинах* : матер. наук.-практ. конф., м. Суми, 2-4 червня 2005 р. / за ред. проф. В. С. Венедиктова. – Харків : Українська асоціація фахівців трудового права, 2005. – С. 117–121.

40. Феськов М. М. Трудове законодавство України і Європейська соціальна хартія (переглянута): питання адаптації / М. М. Феськов. – Київ : Знання, 2005. – 235 с.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2014 р.

**S. K. Baregamian**

**THE IMPACT OF INTERNATIONAL INTEGRATION PROCESSES ON THE  
MODERNIZATION OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF  
THE RIGHT TO LABOUR IN UKRAINE**

*The article is devoted to theoretical and comparative legal study of international labour standards, their relationship and interaction with the constitutional right to labour in Ukraine.*

*The right to labour is formalised in international acts, and international labour relations are recognized by almost all states. International legal norms in branch of labour improve position of workers, provide them a wide range of the rights and guarantees.*

*The creation of effective means of legal regulation of the labour relations has an important social value and requires the cardinal change of traditional approaches concerning the ensuring human rights in the sphere of labour. Using the international experience will provide the opportunities to bring the national legislation in compliance with the international labour standards. Nevertheless, the introduction of this experience should be mandatory integrate, taking into account of features that characterize the legal system of our state.*

*The effectiveness of bringing the national legislation in compliance with international standards depends on what way to implement the international legal norms into national legislation. Despite the continuous process of globalization in many spheres of life, in the process of electing the general vector of interstate regulation of the certain matters, each state itself establishes options of accession to certain provisions of the international standards, that is reserves the implicit priority right to election of concrete state policy in a particular field, storing the independence and sovereignty in solving internal issues.*

*The process of reduction of the national labour legislation to the international labour standards has already certain results. Thus, in the Constitution of Ukraine the fundamental provisions of the basic acts found reflection in the field of labour relations, the legal mechanism of protection of the labour rights, guarantees of equal rights and freedoms of the person are improved; any restrictions on the grounds of social, ethnic, religious identity, the provisions on the equal rights and freedoms men and women, equal opportunities for their realization and like are prohibited.*

**Keywords:** *harmonization of the legislation, processes of globalizations, implementation of the European norms, constitutional right to labour, interstate integration, international labour standards, human rights.*

УДК 342.3(045)

**В. В. Гавриленко**

### **ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ТА ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті розглядаються конституційно-правові та міжнародно-правові питання трансформації державного суверенітету у сучасних новітніх умовах європейської міждержавної інтеграції та правової глобалізації.*

*Підкреслюється, що у сучасному європейському конституціоналізмі не можна говорити про розподіл або відмову національних держав від своїх суверенних якостей, адже державний суверенітет є органічним продовженням народного та національного суверенітету, які вбачаються неподільними категоріями та домінуючими постулатами утворення держави і права. Натомість, у даному випадку слід відзначити обмеження державного суверенітету як варіант його реалізації зацікавленими державами, що знаходить свій прояв на рівні базових правових норм у положеннях європейських конституцій про можливість передавання деяких суверенних повноважень наднаціональним органам інтеграційних об'єднань, причому унікальний статус за глибиною інтеграційних процесів серед таких об'єднань має Європейський Союз.*

*При цьому будь-який вступ до наднаціональних союзів у політичній та економічній сферах має супроводжуватися належним правовим забезпеченням, тобто внесенням змін і доповнень до Конституції та розробленням і ухваленням спеціального законодавства з проблематики здійснення інтеграційних процесів.*

**Ключові слова:** державний суверенітет, трансформація, європейська міждержавна інтеграція, імплементація, національна держава, Європейський Союз.

*Постановка проблеми.* У сучасних умовах посилення процесів європейської міждержавної інтеграції та правової глобалізації одним з найактуальніших та визначальних наукових і практичних питань, що потребує методологічно-доктринального вирішення, є проблематика трансформації уявлень про державний суверенітет та його обсяг і межі у сучасному світі, зокрема в рамках інтеграційних об'єднань з тим чи іншим ступенем наднаціональності інституцій та правових актів.

У багатьох існуючих дослідженнях досить популярною та розвинутою є теза про часткову втрату, неприродне обмеження або поділ державного суверенітету при передаванні деяких суверенних повноважень державних органів до компетенції наднаціональних структур у певних сферах суспільних відносин. Водночас інші вчені наполягають на концептуальному постулаті про неможливість поділу чи обмеження державного суверенітету, оскільки його джерелом є нація, народ та породжені ними категорії національного та народного суверенітету, тобто державний суверенітет має похідний характер та не може відчужуватися у його джерела шляхом ухвалення будь-яких політико-правових актів. На підтвердження останньої точки зору висувається досить обґрунтований аргумент про неможливість примусового обмеження державного суверенітету без добровільного передавання відповідною державою деяких суверенних повноважень від державних органів до спільних інституцій інтеграційного об'єднання виключно після внесення змін до конституції, тобто у даному випадку йдеться скоріше про реалізацію державою власного суверенітету шляхом участі в наднаціональних органах інтеграційних союзів, ніж про обмеження суверенітету як певний негативний, примусовий, зовнішній акт по відношенню до цієї держави.

Зазначена полеміка потребує наукового розв'язання та розроблення системного бачення державного суверенітету у сучасних умовах, що актуалізується у зв'язку з реалізацією Українською державою законодавчо встановленого стратегічного курсу на здобуття повноправного членства в Європейському Союзі.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Слід зазначити, що у вітчизняній та зарубіжній конституційно-правовій та міжнародно-правовій науці було опубліковано чимало праць, присвячених питанням європейської інтеграції, трансформації сучасного уявлення про державний суверенітет у контексті інтенсифікації інтеграційних процесів в Європі, впливу європейського права на реалізацію суверенних повноважень національними державами, їх органами та посадовими особами. Серед інших, слід відзначити особливий внесок у розроблення доктринального вчення про сучасну модель державного суверенітету таких авторів, як М. О. Баймуратов, М. В. Буроменський, Ю. О. Волошин, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, А. Я. Капустін, О. Л. Копиленко, В. І. Муравйов, І. Д. Сліденко, Ю. С. Хоббі, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко.

Водночас, в умовах підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС виникає нова політична та правова реальність, яку потрібно досягнути та проаналізувати у контексті сучасних уявлень про трансформацію державного суверенітету та методологічних основ його реалізації публічною владою національних держав з урахуванням компетенції спільних органів Європейського Союзу та необхідності виконання спільних правових актів у сферах, що входять до спільної компетенції ЄС згідно його чинних установчих договорів.

*Виклад основного матеріалу.* Принцип державного суверенітету та його юридичний зміст значно трансформується у сучасному світі, при цьому цей принцип відображений у значній кількості конституцій та інших конституційних актів держав-членів ЄС, так само, як і України, що свідчить про його фундаментальну важливість для побудови системи державної влади та визначення форм та методів внутрішньої і зовнішньої державної політики з врахуванням особливостей участі національної держави в інтеграційних процесах комплексного характеру. Ця глибинна, всеохоплююча, комплексна інтеграція безпосередньо впливає на доктринальне та нормативно-правове уявлення про державний суверенітет та його обсяг у новітніх умовах міжнародного співробітництва як на регіональному, так і універсальному рівні.

Аналізуючи вказаний аспект у науково-практичній площині, варто погодитися з С. Хоффманом, на думку якого традиційна система суверенних держав у сучасних умовах у конституційно-правовому сенсі зазнає ревізії як «зверху», так і «знизу» [1, с. 121]. «Зверху» таку ревізію обумовлюють дві новації у розумінні суверенітету. Перша полягає у новому контексті глобалізації і взаємозалежності (у тому числі, в частині необхідності вирішення глобальних проблем, що не можуть бути розв'язані однією окремою державою на основі виключно внутрішніх конституційно-правових механізмів у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності), що призводить до переходу певних суверенних функцій до наддержавних та міждержавних механізмів регулювання, що ґрунтуються на законах загальносвітової капіталістичної економіки, а другою є нормативна революція, що розмиває традиційний комплекс, оснований на суверенітеті (класичним прикладом у даному випадку є вже зазначена проблематика дотримання прав людини на всій планеті). З іншого боку, багато з новоутворених держав самостійно підривають базові устої концепції державного суверенітету у площині свого фактичного функціонування, що прямо порушує такі основні конституційно-правові принципи зовнішньої політики цих держав, як державний суверенітет та політична незалежність у закордонних справах.

Зокрема, низка держав сучасного світу, що, втім, наразі не відноситься до



європейських країн, демонструє практичну нездатність до забезпечення мінімальних свобод громадян і гарантій захисту їх життя та майна, що у сучасному світі, як здається, постає основною суверенною функцією і найважливішим внутрішнім та зовнішнім завданням будь-якої держави. Більше того, деякі держави у процесі історичного і політичного процесу втратили реальні державні атрибути, що залишаються у них виключно формально. Перш за все, це т. з. «держави, що не відбулися» (Сомалі, Ліберія), у яких міжплемінна ворожнеча зробила неможливим функціонування єдиної суверенної централізованої влади, зокрема, органів, що становлять конституційно-правовий механізм здійснення зовнішньої політики. Крім того, йдеться про «кризові» держави (Судан, Шрі-Ланка, Руанда), у яких центральна влада протягом тривалого періоду не може встановити контроль за всією державною територією, в результаті чого відбувається постійна зміна правлячих політичних режимів. Третю категорію складають «злочинні» держави (Ірак часів С. Хусейна, Гаїті у 1991-94 рр.), що характеризуються репресивною політикою центральної влади по відношенню до значних груп власного населення. Отже, загальним висновком з двох запропонованих ситуацій є констатація радикальної зміни світу та міждержавних відносин у ньому починаючи з моменту створення Вестфальської системи, що обумовлює неможливість розгляду принципово нових форм інтервенції у традиційно внутрішню компетенцію суверенної держави у рамках існуючої міжнародно-правової та конституційно-правової доктрини, що викликає значну необхідність і актуальність як подальших теоретичних досліджень у вказаній площині, так і створення нових внутрішніх конституційно-правових норм, що покликані поєднати проаналізовані сучасні підходи у міждержавних відносинах з основними принципами міжнародного права та основними конституційними принципами зовнішньої політики переважної більшості сучасних зарубіжних країн.

З іншого боку, досить цікаво розглянути проблему трансформації концептуальних і практичних підходів до державного суверенітету у площині функціонування принципово нових міждержавних інтеграційних об'єднань, основний інтерес серед яких в силу вже наведених у попередніх розділах дослідження причин становить організація і діяльність ЄС з точки зору співвідношення міжнародної правосуб'єктності інтеграційного об'єднання та окремих держав-учасниць, що породжує складні теоретичні і практичні політико-правові проблеми визначення і реалізації державного суверенітету, що є основним конституційно-правовим принципом зовнішньої політики зарубіжних країн (Іспанія, Італія, Франція, Російська Федерація, Беларусь, ФРН та багато інших).

Особливо вказана проблематика проявляється на конституційно-правовому рівні держав-членів Європейського Союзу. Так з огляду на положення Договору про ЄС «коли країна приєднується до Співтовариства, вона зобов'язана привести свою конституцію у відповідність зі статусом члена Співтовариства», цікавим є порівняння тих конституційних норм держав-членів, які стосуються обмеження їхніх суверенних прав у зв'язку з членством у ЄС. У цих випадках ідеться про передання суверенних повноважень (Німеччина), передання федеральних повноважень (Австрія), передання повноважень, що ґрунтуються на конституції (Іспанія), передання прав парламенту щодо ухвалення рішень (Швеція), делегування повноважень, наданих конституцією органам влади (Данія), тимчасове надання повноважень, передбачених конституцією щодо законодавчої, виконавчої та судової влади (Люксембург), надання визначеного повноваження (Бельгія), надання законодавчих, виконавчих та судових повноважень (Нідерланди), обмеження суверенітету (Італія). Конституція Греції (п. 2 ст. 28) визначає умови надання повноважень міжнародним організаціям, передбачених нею, та обмеження (п. 3 тієї ж статті) національного суверенітету.

З іншого боку, якщо розглядати приклади інших держав-членів ЄС та їх внутрішнього конституційного регулювання питань суверенітету та його певних обмежень, то, наприклад, з огляду на вступ у 1995 р. Швеції в Європейський Союз у її Конституційний акт, що має назву «Форма правління», були введені норми, що надали змогу передавати певні повноваження національних органів, у тому числі ухвалення рішень, «іншій державі, ...міжнародній організації для цілей мирного співробітництва... чи Міжнародному Суду» (§5), за винятком рішень, що стосуються ухвалення зміни та відміни Конституції, Закону про вибори в Риксдаг 1997 р. та обмеження прав і свобод, передбачених Розділом 2. У цьому разі проблема співвідношення норм права ЄС зі шведським конституційним правом, «стала предметом спеціального розгляду Конституційної комісії Риксдагу ще до офіційного вступу країни в Союз. Комісія в принципі висловила за визнання пріоритету норм права ЄС, визнавши, що шведські власті та суди зобов'язані дотримуватись права ЄС навіть у тому випадку, коли воно будь-яким чином обмежує права і свободи, передбачені Формою правління за умовою, що інститути ЄС вправі ухвалювати закони з відповідних питань». Щодо нових держав-членів ЄС, які приєдналися до нього 1 травня 2004 р., то треба зазначити, що конституції Польщі, Угорщини, Естонії, Мальти та інших країн не передбачають можливості здійснення суверенних прав спільно з іншими суб'єктами, навіть якщо такими суб'єктами є держави-члени Союзу, до якого вони входять.

Отже, можна в цілому констатувати той факт, що різні наведені юридичні способи правові форми участі в діяльності Європейського Союзу знайшли досить чітке конституційно-правове визначення в документах держав-членів, де передбачені умови делегування чи спільного розподілу владних повноважень між суб'єктами ЄС.

В цілому, підтверджуючі нові конституційно-нормативні підходи до регламентації принципу державного суверенітету у сучасній Європі, на теоретичному рівні існує дві основні політико-правові концепції подальшого об'єднання Європи – федералістська і неофункціоналістська.

Зміст федералістської концепції полягає в ідеї об'єднання Європи на основі федеративного принципу, який передбачав підпорядкування національних та регіональних органів управління спільним наднаціональним структурам. Розглядаючи єдину Європу як основну й кінцеву мету своєї діяльності, європейські федералісти використовували такі аргументи, як історична та культурна єдність народів, що проживали на континенті, необхідність забезпечення миру й демократії, а також вирішення економічних, політичних та інших проблем, що виходили за межі компетенції національної держави. Можна виділити два основних методи досягнення федералістських цілей: кооперативний та інтеграційний. Кооперація представляє собою спільні дії держав, спрямовані на узгодження питань, що представляють спільний інтерес. При цьому органи управління, що утворюються внаслідок співробітництва, формуються з представників, які отримують мандат на представництво інтересів національних держав. Рішення та угоди приймаються лише одностайно і мають силу лише для тих держав-членів, що їх схвалили. В конституційному плані корпоративним органам делегується незначна частка внутрішніх повноважень держави. Інтеграція, навпроти, передбачає делегування права прийняття рішень органам управління, функціонери яких не представляють інтереси країн, громадянами яких вони являються. При цьому прийняття рішень не потребує одностайності, і вони є обов'язковими для всіх держав-учасниць. Рішення інтеграційних органів мають виконуватися без подальших узгоджень і обговорень у національних законодавчих органах.

Різниця між двома підходами федералістської теорії полягає, таким чином, у інституційно-юридичній формі європейського об'єднання, заснованій на принципі розподілу влади. За характером міжнародно-правових угод, ступенем відчуження

державного суверенітету та компетенцією міжнародних інститутів виділяють дві основні форми федералістського об'єднання: федерація та конфедерація.

Як вбачається, основний недолік класичного федералізму полягав у тому, що в основу його концепції закладалася хибна теза про можливість інституційно-конституційного оформлення об'єднання держав в обмежений проміжок часу. Кінцева мета федералістської теорії – утворення федерації чи конфедерації європейських держав – одночасно проголошувалася, як необхідна умова для початку інтеграційного процесу. Розглядаючи наднаціональні структури як основний стимулюючий фактор в інтеграції країн, подібний до того, який державна влада відіграє щодо інтеграції внутрішніх національних регіонів, прихильники федералізму робили висновок про необхідність утворення такого стимулюючого інтеграцію елемента на міжнародному рівні саме на початковому етапі інтеграції. Наділена наднаціональними повноваженнями політична влада мала б змогу створити більш ефективний механізм на шляху поглиблення інтеграції в економічній, політичній, воєнній, соціальній та інших сферах. На межі 50-60-х років стало зрозумілим, що розвиток європейської інтеграції не відповідає теоретичним моделям федералізму.

Першочергова ставка прихильників федералізму на швидкий розвиток європейської свідомості, яка мала стати важливим стимулом інтеграційного процесу, виявилася хибною. Закінчилися невдачею також перші значні спроби на практиці реалізувати федералістські ідеї наднаціонального об'єднання, зокрема, ті, що стосувалися питань політичної інтеграції. Провал проєктів Європейських оборонного й політичного співтовариств у 1954 р., проєктів Фуше в 1960 та 1962 роках продемонстрували передчасність політичної інтеграції та непідготовленість більшої частини суспільства та окремих фракцій політичної еліти до сприйняття наднаціональних структур. Таким чином, спроби практичної реалізації основних положень класичного федералізму в 50-60-ті роки виявили свою неспроможність. Основні причини таких невдач крилися, в першу чергу, в нормативному, доктринерському характері класичної теорії федералізму, в основу якої були покладені не стільки об'єктивні фактори, що мали визначати практичні форми та методи європейського об'єднання, скільки суб'єктивні, далекі від реальної дійсності уявлення федералістів про те, якою має бути об'єднана Європа.

Слід також відзначити, що у сучасному світі існує не лише тенденція до відносного занепаду традиційної ролі державного суверенітету, але й протилежна тенденція до створення нових незалежних держав, які старанно відстоюють як внутрішні, так і зовнішні ознаки свого суверенітету [2, с. 39-40]. Ці тенденції здебільшого спираються на загальновідомий принцип – право нації на самовизначення, пов'язаний з такими принципами міжнародного права, як принцип суверенної рівності, невтручання у внутрішні справи держави, поваги державного суверенітету та інші.

У XXI столітті «глобальний ринок підточує основи суверенності. Ринок повільно звужує сферу діяльності національних урядів, залишаючи їм все менше простору для маневру. В той же час глобалізація підточує демократичний контроль. Починають діяти закони вільного ринку, а не національних парламентів» [12, с. 18]. Глобалізація дійсно втягує в себе усі держави, ігноруючи їхню незалежність, типи політичних режимів та рівень економічного розвитку.

Виникає все більше прибічників тієї точки зору, що сучасні тенденції підривають державу і систему держав, що епоха окремих націй-держав пройшла. В. Райнеке переконаний, що «кинуто виклик суверенності урядів, їхній здатності здійснювати повсякденне політичне керівництво» країною, держава «втратила монополію на суверенітет, стала приналежністю минулого» [3, с. 137].

Здебільшого ці переконання викликані тим, що глобалізація та інтеграція робить

кордони між державами прозорими, а «концепція традиційного державного суверенітету базується на територіальній географії. Щоб уряд здійснював свою тотальну та виключну владу над певною територією, події мають відбуватися в рамках окремого простору, а юрисдикція має бути точно розмежованою чітко визначеними територіальними кордонами, які держава може пильно контролювати» [4, с. 48].

Хоча суверенітет і територія, безумовно, залишаються ключовими факторами міжнародної системи, вони набувають нових характеристик, водночас втрачаючи дещо старе, а також посідають місце на інших аренах поза межами держави та рамками національної території [5, с. 54, 56].

У принципі, суверенітет держави ніколи не обмежувався територіальними рамками - суверенітетом користувались і користуються громадяни держави, які перебувають за її межами, суверенітет поширюється на закордонні представництва держави, її літаки, кораблі та ін. Можна сказати, що принцип території застосовувався до певного простору, створеного суверенітетом. На думку Т. Кремень, «із втратою територією свого першорядного значення суверенітет набуватиме ширшої сфери застосування, а держава втрачатиме свою монополію на нього. Сьогодні функції держави змінилися – з'явилися нові, а деякі старі не можуть бути здійснені без допомоги інших акторів. Відповідно, рамки суверенітету держави не завжди збігаються з межами її територіального правління. Проте міжнародна структура управління та регулювання все ще засновані на принципах території. Ця розбіжність жорстко обмежує здатність національних урядів відповідати на глобальні виклики» [2, с. 37].

І, як не парадоксально, але поряд з так званим «розмиттям» національного суверенітету концепція суверенітету ніколи не була настільки актуальною, як сьогодні. Досить лише подивитися на появу значної кількості нових незалежних держав, які старанно відстоюють як внутрішні, так і зовнішні ознаки свого суверенітету, на стремління багатьох націй утворити свою державу, спираючись на принцип самовизначення народу.

Таким чином, в умовах глобалізації держава не втрачає свого суверенітету, її роль та значення не послаблюється, а, навпаки, роль держав стає більш важливою з огляду на необхідність контролю урядом ресурсів, які спрямовуються в приватний сектор та неурядовим організаціям. Функції держави консоліднуються навколо створення стабільного політичного клімату, справедливій правовій базі, сприятливій для ринкової економіки, без чого не можливі процеси інтеграції. А об'єктивний зріст взаємозалежності держав веде до того, що вони частіше звертаються до добровільної передачі традиційних державних функцій до міжнародних організацій з метою ефективної та скоординованої їх реалізації.

Між тим пропонуються різні сценарії подальшого розвитку глобалізованого суспільства. Так, відомий теоретик І. Валлерстайн, котрий одним з перших почав активно використовувати поняття «транснаціональних суспільних просторів», дійшов до висновку про доцільність і можливість створення цілісної і єдиної світової системи. В ній всі суспільства, уряди, профспілки, партії, соціальні прошарки, підприємці і робітники, а також культури і традиції мали б «транснаціоналізуватися» на засадах єдиної ідеї всесвітнього розподілу праці. У цьому Валлерстайн бачив унікальну можливість подолання одвічного негативу міжнародних відносин, тобто прагнення одних держав світу вирішувати свої проблеми за рахунок інших [6, с. 13-14]. У подібному ж напрямку розвиваються думки Я. Тінбергена, котрий говорить про «функціональний суверенітет», що розповсюджуються серед держав, котрі перетворюються на робочі органи світоперетворюючої діяльності [7, с. 44].

Функціоналісти покладаються на раціоналізм національних урядів, які для задоволення потреб населення сприятимуть утворенню міждержавних інститутів.

Спочатку мова може йти про задоволення економічних потреб, а потім і про поступове їх розширення до політичної інтеграції, що складатиме основу для наднаціонального об'єднання народів. Наприклад, Мітрані дійшов висновку про необхідність відмови від формального суверенітету. Розуміючи складність такої відмови, він запропонував трансформувати виконавчу владу для досягнення специфічної мети [8, с. 109].

На інших засадах транснаціональна єдність обґрунтовується в теорії федералізму. Він базується на двох чітких постійних елементах: пошук політичного союзу і створення наднаціонального уряду, який би подолав недоліки унітарної держави. Отже, як можна зрозуміти з наведеної аргументації та фактологічного матеріалу, федералізм більше звернений до доброї волі урядів національних держав, які повинні відмовитись від своєї влади і передати свої повноваження наднаціональному органу або окремим інститутам.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку європейської міждержавної інтеграції певна частина суверенних прав держав-членів ЄС передається спільним органам цього міждержавного інтеграційного об'єднання на підставі внутрішніх конституційно-правових норм, що можна вважати навіть певним проявом суверенітету та політичної незалежності держави на зовнішній арені, але у будь-якому випадку на європейському континенті створений унікальний в історії держави і права прецедент передання значного обсягу функцій та повноважень щодо здійснення зовнішньої політики та політики безпеки на наддержавний рівень, що потребує подальшого як теоретичного обміркування, так і відповідної конституційно-правової регламентації як факту реальної дійсності у конституціях нових членів ЄС і тих країн, які планують перспективу свого вступу до цього міждержавного утворення, у тому числі – України, яка отримала реальний шанс підготуватися до вступу до ЄС після підписання та ратифікації у 2014 р. Угоди про асоціацію.

*Висновок.* На підставі проведеного дослідження та отриманих у підсумку науково-практичних результатів, можна відзначити ту обставину, що у сучасному європейському конституціоналізмі, на наш погляд, не можна говорити про розподіл або відмову національних держав від своїх суверенних якостей, адже державний суверенітет є органічним продовженням народного та національного суверенітету, які вбачаються неподільними категоріями та домінуючими постулатами утворення держави і права. Натомість, у даному випадку слід відзначити обмеження державного суверенітету як варіант його реалізації зацікавленими державами, що знаходить свій прояв на рівні базових правових норм у положеннях європейських конституцій про можливість передавання деяких суверенних повноважень наднаціональним органам інтеграційних об'єднань, причому унікальний статус за глибиною інтеграційних процесів серед таких об'єднань має Європейський Союз.

Таким чином, на сучасному етапі важливо проаналізувати вплив інтеграційних процесів на теоретичне сприйняття суверенітету, обсяг виключних суверенних повноважень держави та її органів, випадки можливого обмеження суверенітету, а також створити модель подальших перетворень державного суверенітету у контексті прогресивного державного та правового розвитку європейських країн.

Як здається, однією зі сфер, повноваження щодо якої мають залишатися у виключній компетенції національних державних органів, є сфера національної безпеки та оборони, але при цьому у цій сфері першочергово слід імплементувати універсальні та європейські правові та організаційні стандарти, зближувати відповідну правозастосовчу практику з практикою розвинутих держав, зокрема тих, що входять до ЄС.

При цьому будь-який вступ до наднаціональних союзів у політичній та економічній сферах має супроводжуватися належним правовим забезпеченням, тобто

внесенням змін і доповнень до Конституції та розробленням і ухваленням спеціального законодавства з проблематики здійснення інтеграційних процесів. Дотримання такого порядку впливає з принципу верховенства права і, зокрема, фундаментальної ролі конституційного права та конституційно-правового забезпечення будь-яких макропроцесів, що є важливими для держави, суспільства і кожного громадянина.

#### Список використаної літератури

1. Hoffmann S. The Politics and Ethics of Military Intervention / S. Hoffmann. – London, 1995. – 250 p.
  2. Кремень Т. В. Державний суверенітет у добу глобалізації / Т. В. Кремень // Політика і час. – 2003. – № 10. – С. 36-40.
  3. Reinecke W. Global Public Policy / W. Reinecke // Foreign Affairs. - 1997. - November-December. – P. 137.
  4. Krasner S. Sovereignty / S. Krasner // Foreign Policy. – 2001. – February. – P. 47-48.
  5. Sassen S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization / S. Sassen. – N.Y., 1996. – P. 54, 56.
  6. Абдульдін Бассам Саїд. Глобалізація і проблема відсталості у постбіполярному світі : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 / Абдульдін Бассам Саїд; Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – Київ, 2001. – 18 с.
  7. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондрат'єв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Ін Юре, 2003. – Т. 1 : Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 1232 с.
  8. Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / за ред. Ю. І. Римаренка. – Київ-Донецьк, 1998. – 676 с.
- Стаття надійшла до редакції 12.12.2014 р.

**V. V. Gavrylenko**

#### THE STATE SOVEREIGNTY AND ITS TRANSFORMATION UNDER EUROPEAN INTEGRATION

*The article examines the constitutional and international legal issues of transformation of state sovereignty latest in modern conditions of European integration and interstate legal globalization.*

*It is emphasized that in modern European constitutionalism can not talk about distribution or reject the national states of their sovereign qualities, because state sovereignty is an organic continuation of people and national sovereignty, which are perceived indivisible categories and dominant tenets of a state and law. However, in this case it should be noted limitations of national sovereignty as an option for its implementation by the States concerned which finds its expression at the level of basic legal norms in European constitutional provisions on the possibility of transferring some sovereign powers to supranational bodies integration associations, and unique status depth of integration processes among these organizations has the European Union.*

*It is claimed that at this stage it is important to analyze the impact of integration processes on the theoretical perception of sovereignty, the scope of the exclusive sovereign powers of the state and its organs, cases of possible restriction of sovereignty, and create a model for further change of state sovereignty in the context of a progressive state and legal development of European countries.*

*It seems one of the areas which have the power to remain in the exclusive competence of the national authorities, is the national security and defense, but the priority in this area should implement universal and European legal and organizational standards bring together its case-law and practice developed States, including those outside the EU. Thus, any accession to supranational unions in political and economic spheres must be accompanied by*

*appropriate legal provision, the introduction of amendments and additions to the Constitution and the elaboration and adoption of a special law on the issues of implementation of the integration process.*

**Keywords:** *state sovereignty, transformation, Interstate European integration, implementation, national state, the European Union.*

УДК 352.07:342.553(045)

**А. С. Калінкін**

### **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*У статті розглядаються актуальні проблеми проведення конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади шляхом розширення фінансових можливостей та повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування.*

*Вказується на недоцільність внесення змін та доповнень до Конституції України з метою зміни державного устрою з унітарного на федеративний, зважаючи на відсутність глибинних причин та умов для політичної та адміністративно-територіальної децентралізації з послабленням центральних органів влади в частині реалізації загальнодержавних конституційних функцій, таких, як забезпечення національної безпеки, оборони, дотримання прав і свобод людини та громадянина, суверенітету та територіальної цілісності Української держави тощо.*

*На думку автора, належною метою конституційної децентралізації є бюджетно-фінансове, організаційно-розпорядче та компетенційне посилення територіальних громад та обраних ними органів місцевого самоврядування, що має знайти свій прояв у реалізації муніципальної реформи за зразками сучасних європейських країн та у відповідності до європейських правових стандартів публічного управління та локальної демократії. Особливо актуальною імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування до законодавства та правозастосовчої практики є в умовах підписання України Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, кінцевим стратегічним завданням чого на нормативно-правовому рівні визначено повноправний вступ України до ЄС – інтеграційного об'єднання, до фундаменту якого покладено принцип децентралізації та максимального розширення обсягу прав територіальних громад із забезпеченням державою їх реальної можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.*

**Ключові слова:** *конституційна реформа, децентралізація, державна влада, територіальна громада, регіоналізація, локальна демократія.*

*Постановка проблеми.* Децентралізація державної влади є одним з ключових напрямів сучасної конституційної модернізації та реформування конституційно-правових інститутів в країнах Європи, що пов'язано не в останню чергу з інтенсифікацією процесів європейської міждержавної інтеграції, яка супроводжується необхідністю сприйняття загальноновизнаних демократичних правових та управлінських стандартів, зокрема в частині конституціоналізації та імплементації до національних правових систем доктрини та практики регіоналізму й муніципалізму.

Слід зазначити, що вказані підходи є притаманними як для права Європейського Союзу взагалі, так і для конституційного права держав-членів ЄС та держав, асоційованих з ЄС, адже сучасна Європа формально-юридично та фактично у

концептуальному сенсі є досить регіоналізованою спільнотою з особливим місцем територіальних громад у реалізації публічної влади на різних рівнях суспільної життєдіяльності. При цьому саме муніципальний рівень є найбільш наближеним до кожної особи, оскільки переважна частина адміністративних послуг надається органами місцевого самоврядування, сформованими на демократичній виборчій членами відповідної територіальної громади. Водночас, при здійсненні конституційного реформування не слід забувати і про такий рівень реалізації публічної влади, як регіональний, що дозволяє реалізувати спільні інтереси територіальних громад цілого регіону, включаючи порядок організації та діяльності місцевих органів державної виконавчої влади регіонального рівня, включаючи актуальні питання їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою виключення дублювання повноважень, ефективного розподілу прибуткової та видаткової частини державного й місцевих бюджетів, найповнішого забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в межах відповідних територій тощо.

При цьому децентралізація державної влади має бути комплексною, охоплюючи податкову й фінансову сферу, законодавство про службу в органах публічної влади, питання адміністративно-територіальної реформи, оптимізацію апарату державного та муніципального управління, транскордонне співробітництво регіонів,

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Слід зазначити, що у вітчизняній конституційно-правовій науці було видано достатньо праць, присвячених проблематиці децентралізації державної влади як важливого елементу сучасної конституційної реформи. Зокрема, слід відзначити внесок таких авторів, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інших дослідників.

Водночас, останні два десятиліття стали знаменними для європейського конституціоналізму, значною кількістю нових та оновлених конституцій. Цей факт пояснюється як демократичною трансформацією держав Східної Європи, так і розвитком уявлень про форму та зміст сучасних конституцій. А це являється спонукальним фактором для розробки нових конституційних актів навіть в державах з позитивними демократичними та державотворчими традиціями. Очевидно, що такого роду тенденції посилюють інтерес до тематики, пов'язаної з конституційним реформуванням, необхідною складовою якого у сучасних умовах є децентралізація державної влади та передавання цілої низки державних повноважень на регіональний та муніципальний рівні публічного управління. Достатня емпірична база дозволяє підняти на якісно новий рівень весь теоретично-докринальний базис, пов'язаний з трансформацією сучасних конституцій, і саме необхідність системного й цілісного врахування та творчого опрацювання актуального новітнього фактологічного матеріалу практично-прикладного характеру у сфері проведення конституційних реформ обумовлює найважливіше науково-практичне завдання даної публікації – розвинути існуючі дослідження конституційних аспектів децентралізації державної влади у контексті здобутків та організаційного досвіду проведення відповідного конституційного реформування у сучасних європейських країнах з реальною демократичною парадигмою організації суспільних відносин.

*Виклад основного матеріалу.* Аналізуючи зміст та сутність конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади, перш за все, важливо встановити доктринальне значення досить об'ємної комплексної категорії «конституційна реформа». Так, у Словнику конституційного права конституційна реформа визначається як «якісне, докорінне перетворення всієї політичної системи та державно-правових інститутів держави, спрямоване на створення основ конституційного ладу,



конституційно-правової бази сучасної демократичної держави, забезпечення необхідних політичних і правових умов для здійснення економічної реформи, побудови громадянського суспільства» [1, с. 65]. Однак дана дефініція, на нашу думку, не є достатньо повною та визначеною. По-перше, в ній не отримав віддзеркалення фактор часу, який свідчить про те, що конституційна реформа – це процес, що здійснюється протягом одноразової акції. По-друге, в цьому визначенні абсолютно відсутня орієнтація на реформування права і перехід держави і суспільства до нового етапу свого розвитку. Саме держава і право стають головними об'єктами впливу в ході конституційної реформи, поетапне здійснення якої свідчить про тривалість перетворювальних процесів, і дається взнаки на характері відносин, що реформуються. В ході конституційної реформи формуються і проявляються закономірності виникнення нової державності або якісного перетворення існуючої. Конституційна реформа має свій ареал, свою систему, на які розташовуються її емпіричні елементи, проглядаються їх зв'язки між собою і з зовнішніми обставинами. Для конституційних реформ характерні складність і різноманітність проявів подій, залежність їх від об'єктивних обставин і обумовленість закономірностями розвитку громадянського суспільства та державно-правових процесів.

Саме конституційна реформа є тим середовищем існування, в якому ростуть і відбуваються перетворювальні процеси, що забезпечують виникнення, становлення та функціонування держави і права. З цих позицій конституційну реформу слід оцінювати як невід'ємний, іманентний стан в функціонуванні держави і права, без якого неможливе об'єктивне пізнання предмета таких галузей наукових знань, як теорія держави і права, конституційне право, муніципальне право.

Як державно-правове явище, конституційна реформа відрізняється відносною незалежністю, саме тому вона не визначена і не визнана в якості предмета наукового пізнання конституційним правом. Кожна конституційна реформа, що історично існувала, безумовно, відрізняється своєрідністю. Але у всіх конституційних реформах мають місце загальні ознаки та якості, які комплексно пояснюють даний феномен, його сутність і значення. Вони дозволяють розглядати його як обов'язкове явище в історії кожної держави, що має внутрішньо детермінований характер. Дослідження конституційної реформи допомагає правильно витлумачити природу змін, що відбуваються в державі та суспільстві.

Існують різні теорії, які намагаються пояснити цю природу [2, с. 107-117]. Вважаємо, що конституціоналізм, як теорія, повинен виконувати таке ж завдання. У зв'язку з цим оцінка конституційних реформ з точки зору технології виконання цього завдання повинна включати позначення тих вихідних даних, на які зобов'язаний спиратися дослідник. Традиційно вчені опираються на огляд історичних подій і на його основі роблять теоретичні узагальнення і висновки. Сучасні правові теорії намагаються вивести розвиток кожної окремої держави з аналізу емпіричних даних, фактологічного матеріалу і цим обмежуються. Проте цього явно бракує для визнання висновків достатньо об'єктивними, тому пропонується враховувати не тільки емпіричне, а й хаотичне, біфуркаційні точки в конкретних історичних епізодах.

Характеристика конституційних реформ, з нашої точки зору, повинна бути дана з урахуванням всіх цих чинників, незалежно від того, ставиться завдання визначення тенденцій розвитку держави і суспільства чи ні.

Конституційні реформи є складним конкретно-історичним явищем, що мають об'єктивно притаманні тільки їм ознаки і якості: по-перше, вони здійснюються в певних часових межах, тобто мають історичні рамки; по-друге, конституційні перетворення поширюються на певну територію; по-третє, невід'ємним елементом конституційної реформи вважаються кризові явища в найважливіших сферах держави

та суспільного життя; по-четверте, конституційна реформа пов'язана з певним станом держави і права, яке називається перехідним періодом, обумовленим вищевказаними кризовими явищами.

Виходячи з подібного розуміння цілей, сутності та ціннісного змісту конституційної реформи, сучасні доктринальні підходи до децентралізації державної влади як елементу конституційної модернізації України можна поділити на три групи.

Представники першої групи є прибічниками фактичної бюджетної та фінансової регіоналізації Української держави. Говорячи про сучасний регіоналізм, треба зауважити, що це поняття не має єдиного визначення, що і зумовлює його наукову юридичну та політичну актуальність. Регіоналізм як суспільно-політичне явище виник на зламі XVIII-XIX ст.ст. у Франції у якості своєрідного протесту централізму влади та ціннісна орієнтація на регіональні пріоритети. А вже в XX ст. інститут регіоналізму знайшов практичне втілення (зокрема, в Італії, Іспанії та інших країнах світу). Більше того, регіональна держава може мати різний ступінь самостійності окремих частин країни, яка закріплюється загальнодержавною Конституцією. Так, В. Є. Чиркін висловлює думку про те, що «регіоналістична держава, що поєднує елементи федералізму, унітаризму, автономії, за своєї сутністю є перехідним від унітаризму до федералізму» [3, с. 156]. Але водночас слід зазначити, що у відповідності до класичної теорії держави у даному випадку йдеться про один загальний тип державного устрою – федерацію.

Цікаве визначення належить польському вченому П. Сліві, який намагається розкрити сутність конституційно-правового регіону через три його виміри:

1) суспільно-культурний вимір. Він передбачає переконаність у власній самобутності, наявність системи поглядів, цінностей, інтересів і потреб, яку поділяє більшість членів громади;

2) економічний вимір. Він проявляється у специфіці чи рівні економічного розвитку певного регіону, наявності спільних чи принаймні схожих методів господарювання, історично структурованої системи кооперативних зв'язків, внутрішньої взаємозалежності та загально визначених способів досягнення успіху;

3) політичний вимір. Він чітко виявляється в наявності політичних рухів, що прагнуть реалізувати свої вимоги на державному рівні та намагаються отримати максимум важелів впливу на ситуацію у своєму регіоні [4, с. 45].

Уельський дослідник-політолог Дж. Луфлін трактує регіоналізм як політичний напрям, що намагається посилити контроль регіонів за своїми політичними, економічними та соціальними справами створенням політичних та адміністративних інституцій із законодавчими повноваженнями, вважаючи при цьому зміст поняття «федералізм» дуже близьким до змісту поняття «регіоналізм», особливо у контексті сучасного фінансового федералізму, який передбачає високу фінансову самостійність суб'єктів федерації з відповідною фіскальною та бюджетною політикою держави, спрямованою на залишення основних коштів на потреби населення самого регіону та вирівнювання дотаційних регіонів до належного загальнодержавного рівня життя та соціально-економічного розвитку територій [5, с. 45].

Спробуємо запропонувати своє визначення регіоналізму, під яким у широкому політико-правовому сенсі розуміємо процес сегментації території держави за культурно-історичними, економічними, лінгвістичними підставами, які використовуються політичними силами для забезпечення автономії регіону по відношенню до центральної влади.

Водночас прихильники першого підходу вважають доречним зупинитися виключно на фінансовій децентралізації, закріпивши у бюджетному та податковому законодавстві нові підходи до фінансової самостійності окремих територій, і в даному

випадку, на наш погляд, більш правильним є фінансова децентралізація на рівні територіальних громад – носіїв права на місцеве самоврядування, оскільки саме цей рівень, а не рівень цілих областей, є найбільш наближеним до кожного громадянина – мешканця конкретного населеного пункту.

Беззаперечною перевагою цього підходу є те, що бюджетно-фінансова федералізація (або, іншими словами, регіоналізація) – це один з найефективніших способів децентралізації влади, але за умови відсутності тих чинників, що сприяють підризу державного суверенітету та територіальної цілісності держави. У цьому зв'язку слід зазначити, що поряд з наданням значної податкової та бюджетної самостійності недоречним вбачається надання окремим адміністративно-територіальним одиницям надмірних політичних прав, таких, як сецесія – право виходу зі складу держави, адже з великою долею вірогідності раніше чи пізніше це призведе до розпаду такої держави через ті чи інші тимчасові політичні, соціально-економічні або навіть зовнішньополітичні причини (як це мало місце з Автономною Республікою Крим, де навіть відсутність права на односторонній вихід у Конституції та законах України не завадила реалізувати відповідний руйнівний сценарій за безпосередньої та керівної участі іноземної сусідньої держави-агресора – Російської Федерації).

Натомість, другий, більш радикальний та комплексний, підхід до децентралізації просуває ідею політичної (широкої) федералізації української території, іноді, навіть, поєднуючи це з ідеєю про автономізацію окремих територіальних одиниць у складі України. Досить раціональним виглядає постулат цієї концепції про те, що «федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності в етнічному складі населення країни, історичні, культурні і територіальні особливості», а Україна розглядається як «фактична гетерогенна країна, що логічно тяжіє до федерації, із значними регіональними відмінностями та напругами» [5, с. 270]; «Федералізація – це об'єктивний процес, своєрідний виклик XXI ст., який у разі поширення його досвіду на Україну й поступового, поетапного здійснення міг би: 1) зміцнити державну єдність та зберегти територіальну цілісність; 2) запобігти відцентровим сепаратистським проявам; 3) зняти соціально-культурну напруженість між регіонами (мовне питання, ставлення до певних історичних подій і т.д.)» [6, с. 5]. І дійсно, на перший поверхневий погляд може здаватися, що в умовах наявної ситуації на Сході України, запровадження федерального устрою могло б здатися досить непоганим способом врегулювання гострого збройного конфлікту, який відбувається протягом 2014-2015 рр. на території окремих районів Донецької та Луганської областей.

Та якщо вдатися до глибокого фундаментального аналізу передумов та засобів здійснення такого перетворення, можемо зробити висновок про недоцільність та неефективність останнього. Першою проблемою у перспективі зміни устрою на федеральний, на нашу думку, стане розширення простору узгоджень і дискусій щодо досягнення компромісів між представниками української еліти та значні фінансові витрати на формування апаратів влади суб'єктів федерації. Крім того, не є гарантованим забезпечення належної культурної безпеки та рівних економічних умов різних етнічних груп в межах роздробленої держави. Взагалі, в наукових колах панує думка, що дроблення території унітарної держави на суб'єкти федерації зазвичай є кроком назад у процесі державотворення [7, с. 66].

Перерахуємо інші проблеми, з якими зіткнеться державна влада у разі обрання курсу на радикальну децентралізацію у вигляді конституційної зміни територіального устрою: 1) в умовах політичної нестабільності, низького рівня правової культури та відповідальності владних структур існує загроза не тільки конфронтації сходу та заходу країни, порушення територіальної цілісності (що ми вже спостерігаємо у ситуації з АРК), а й взагалі розколу та втрати державного суверенітету; 2) політичний колапс та

соціально-економічне розбалансування держави у зв'язку з запровадженням федералізму в умовах відсутності реального народовладдя; 3) «відсутність чітко визначеної програми економічного розвитку України, розробленої з урахування регіональних виробничих потужностей, розрахованої на тривалий період» [8, с. 72].

Отже, федералізація на сьогодні не є прийнятним концептом конституційної реформи у сфері децентралізації, оскільки не тільки не вирішує стрижневих причин збройного протистояння чи соціально-економічної напруги, але тільки посилює їх, зменшуючи єдність народу України перед існуючими викликами та можливості державної влади із застосуванням усіх наявних ресурсів протистояти цим викликам та вирішувати важливі для суспільства загальнодержавні завдання, зокрема – щодо забезпечення національної безпеки і оборони, а також гарантування прав і свобод людини та громадянина на всій території держави незалежно від конкретного регіону чи населеного пункту проживання конкретної особи.

Третій, найбільш доцільний, на наше глибоке переконання, підхід ґрунтується на ідеї децентралізації влади в умовах збереження унітарного устрою України (тобто йдеться насамперед про рівень місцевого самоврядування з широкою фінансовою децентралізацією та посиленням саме окремих територіальних громад, а не великих адміністративно розподілених територій, якими в українському адміністративно-територіальному устрої є області).

У цьому контексті слід відзначити, що практична реалізація муніципальної складової конституційної реформи у сучасних вітчизняних соціально-економічних умовах ускладнюється через фінансову неспроможність органів місцевого самоврядування та загальний низький рівень правової культури та правосвідомості населення територіальних громад, яке не завжди достатньо обізнане зі своїми правами в сфері місцевого самоврядування та способами їх реалізації і захисту. Таким чином, конституційна модернізація муніципальної влади має передбачати, крім формально-юридичного внесення змін та доповнень до конституційно-правової матерії, також фактичне зростання матеріальних, бюджетно-фінансових, організаційно-правових можливостей органів самоврядування, а також правової обізнаності та соціальної свідомості і активності мешканців відповідних територій.

Вдосконалення економічних механізмів здійснення публічної влади на рівні місцевого самоврядування потребує оптимізації податкової і бюджетної політики в напрямку збільшення частки доходів місцевих бюджетів щодо інших рівнів бюджетної системи, збільшення податкових джерел наповнення місцевих бюджетів задля забезпечення самостійності муніципалітетів у визначенні власних бюджетних видатків і створення стимулів у розвитку власної доходної бази. Крім того, вдосконалення соціально-економічних механізмів муніципального управління вимагає від місцевої влади ефективних дій за такими ключовим напрямками, як: підтримка малого бізнесу; стимулювання внутрішніх інвесторів і залучення зовнішніх інвестицій; сприяння розвитку підприємств; становлення ринкової інфраструктури; формування привабливого іміджу муніципального утворення; всебічний розвиток публічно-приватного партнерства в межах окремих населених пунктів тощо.

Модернізація організаційно-правових механізмів муніципального управління має передбачати вдосконалення механізму відповідальності органів влади муніципального утворення перед місцевим населенням та перед державою, а також вдосконалення механізму державного контролю, тобто на рівні конституційної реформи фінансово-податкова децентралізація та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування має супроводжуватися посиленням компетенції правоохоронних та контролюючих державних органів щодо забезпечення дотримання законності у діяльності муніципальних інституцій та їх посадових осіб.

В цілому, підсумовуючи ці три підходи до можливої оптимальної моделі державного устрою сучасної децентралізованої держави, можна констатувати, що на сучасному етапі для України найбільш оптимальним варіантом є не створення федеративної держави, а поміркована фінансова й управлінська децентралізація з переданням широких бюджетних й податкових можливостей, додаткових повноважень, кадрових питань на рівень місцевого самоврядування, що обумовлюється кількома причинами.

По-перше, Україна не є державою з великою кількістю компактних місць проживання національних меншин, а тому, на відміну від, наприклад, Російської Федерації, на сьогодні немає необхідності та доцільності створення на її території будь-яких національних республік.

По-друге, політична ситуація, яка склалася в Україні, потребує зміцнення єдності та територіальної цілісності країни у політичному сенсі, а не її послаблення.

По-третє, поряд із зміцненням політичної єдності країни найкращим способом підвищити рівень соціально-економічного розвитку та життя громадян є фінансова децентралізація, яка є найбільш ефективною, як показує досвід зарубіжних країн (наприклад, Польщі) саме на муніципальному рівні як найближчому до кожної людини, на якому вирішується переважна більшість життєво важливих повсякденних питань.

*Висновок.* Розмірковуючи про децентралізацію державної влади як важливий напрям та невід'ємний елемент сучасної конституційної реформи в Україні, можна дійти до загального доктринально-концептуального висновку про недоцільність внесення змін та доповнень до Конституції України з метою зміни державного устрою з унітарного на федеративний, зважаючи на відсутність глибинних причин та умов для політичної та адміністративно-територіальної децентралізації з послабленням центральних органів влади в частині реалізації загальнодержавних конституційних функцій, таких, як забезпечення національної безпеки, оборони, дотримання прав і свобод людини та громадянина, суверенітету та територіальної цілісності Української держави тощо.

Натомість, належною метою конституційної децентралізації цілком логічно вбачається бюджетно-фінансове, організаційно-розпорядче та компетенційне посилення територіальних громад та обраних ними органів місцевого самоврядування, що має знайти свій прояв у реалізації муніципальної реформи за зразками сучасних європейських країн та у відповідності до європейських правових стандартів публічного управління та локальної демократії. Особливо актуальною імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування до законодавства та правозастосовчої практики є в умовах підписання України Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, кінцевим стратегічним завданням чого на нормативно-правовому рівні визначено повноправний вступ України до ЄС – інтеграційного об'єднання, до фундаменту якого покладено принцип децентралізації та максимального розширення обсягу прав територіальних громад із забезпеченням державою їх реальної можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.

#### **Список використаної літератури**

1. Конституционное (государственное) право : справ. / под ред. В. И. Лафитского. - М.: Юристъ, 1995. – 191 с.
2. Веденеев Ю. А. Теория и практика переходных процессов в развитии российской государственности / Ю. А. Веденеев // Государство и право. – 1995. – №1. – С. 107-117.
3. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2000. – 600 с.
4. Калитчак Р. Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р. Г. Калитчак. – К. : Знання, 2007. – 303 с.

5. Кресіна І. О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : моногр. / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
  6. Колесніченко В. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави / В. Колесніченко, М. Бортнік // Голос України. – 2009. - № 194. – С. 4-5.
  7. Корнієнко М. І. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? / М. І. Корнієнко // Вибори та демократія. – 2004. – Вип. 32. – С. 66.
  8. Міщук В. Перспективи розвитку та удосконалення державного устрою України: унітаризм чи федералізм / В. Міщук // Воєнна історія. – 2012. – № 4-6. – С. 68-74.
- Стаття надійшла до редакції 10.12.2014 р.

**A. S. Kalinkin**

### **THE CONSTITUTIONAL REFORM IN DECENTRALIZATION OF STATE POWER**

*In the article we can see the actual problems of constitutional reforms in decentralization of state power by expanding financial capacity and powers of local and regional government.*

*It is shown that the improvement of economic mechanisms of public administration at the local government needs to optimize the tax and budget policy to increasing the share of local budgets to other levels of government, increasing tax sources of local budgets to ensure the autonomy of municipalities in determining their own public spending and incentives to develop their own revenue base. In addition, improving social and economic mechanisms of municipal government requires local authorities effective action in such key areas as: support for small businesses; stimulating domestic investors and attracting foreign investment; promote the development of enterprises; of market infrastructure; formation of an attractive image of the municipality; comprehensive development of public-private partnerships within individual settlements and so on.*

*Highlights the unreasonableness of amendments and additions to the Constitution of Ukraine to change the government from unitary to federal, in the absence of underlying causes and conditions for political and territorial administrative decentralization of the weakening of central government in the realization of the national constitutional functions, such as security national security, defense, human rights and freedoms of man and citizen, sovereignty and territorial integrity of the Ukrainian state and so on.*

*The author believes that the purpose of proper constitutional decentralization is fiscal, organizational and administrative of competence and strengthening local communities and their elected local government, which has found its expression in the implementation of municipal reform on samples of modern European countries and in accordance with European legal standards public governance and local democracy. Particularly relevant implementing European standards for local government legislation and legal practice is in terms of signing Ukraine Association Agreement with the European Union, the ultimate strategic objective to which the regulatory framework defined full accession of Ukraine to the EU - integration association, foundation on the principle of decentralization and maximize the scope of the rights of local communities with the provision of state real opportunity to solve local issues within current legislation.*

**Keywords:** *constitutional reform, decentralization, public authorities, local community, regionalization, local democracy.*

УДК 340.15(477)

**К. Б. Кіндюк**

### **ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ СМЕРТНОЇ КАРИ В ТВОРЧІЙ СПАДЩИНІ М.М. ГЕРНЕТА**

*У статті розглянуто науково-юридичні погляди відомого дореволюційного юриста в сфері кримінального права Михайла Миколайовича Гернета (1874-1953 рр.) на смертну кару, а також історію застосування даного виду покарання. Показано боротьбу непривілейованих класів Франції, Німеччини, Швеції за скасування цього виду покарання шляхом внесення законопроектів, збору підписів, петицій. Виконано компаративний аналіз поглядів на смертну кару М. М. Гернета і сучасних американських фахівців з кримінального права.*

**Ключові слова:** кримінальне право, смертна кара, духовенство, третій стан, аристократія, кримінальне покарання, законодавчий акт.

*Постановка проблеми.* Актуальність теми дослідження пов'язана з багаторічною дискусією, що ведеться в суспільстві з приводу доцільності застосування смертної кари. Відомий фахівець у сфері кримінального права, д.ю.н., проф. М. М. Гернет, займаючись цим питанням протягом декількох десятиліть, присвятив цій темі значне число публікацій. Враховуючи наявність багатьох підходів, думок, до вирішення даної проблеми має сенс розглянути наукові розробки М. М. Гернета відносного поглядів різних верств суспільства на цей вид покарання.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Показує, що не дивлячись на значний інтерес з боку фахівців у сфері юриспруденції, творча спадщина М. М. Гернета є темою, яку рідко торкалися науковці. Фрагментарно дане питання знайшло своє відображення в роботах В. І. Бочкарьової, В. В. Щукіна, Д. П. Захарова. З цієї причини, доктринальні погляди М. М. Гернета на покарання у вигляді смертної кари потребують подальшого дослідження та розробки.

*Метою роботи* є розгляд науково-юридичних поглядів М. М. Гернета про ставлення різних верств суспільства Франції, Німеччини, Швеції на застосування смертної кари.

*Викладення матеріалів дослідження* необхідно розпочати з того що, впродовж 1990 - 2000 рр. в Україні смертна кара існувала «як виняткова міра покарання» у вигляді розстрілу, що було успадковано від колишньої радянської системи. Відсутність смертної кари є обов'язковою умовою для перебування держави в Раді Європи.

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію привів до введення мораторію на виконання смертних вироків, який почав діяти у 1995 р. Проте через декілька місяців смертні вироки знову продовжили виконувати, посилаючись на те, що рішення про мораторій було прийнято без дотримання юридично належної процедури. Така ситуація могла привести до виключення України з Ради Європи, членом якої вона стала 9 листопада 1995 р. Саме тому у 1997 р. мораторій знову почав діяти, а згодом 29 грудня 1999 р. Конституційний Суд України визнав, що смертна кара суперечить Конституції України, тим самим підтвердив факт недопустимості використання її як покарання за тяжкі злочини. Виходячи з цього, у 2000 р. Верховна Рада України внесла зміни до Кримінального кодексу України, якими остаточно вилучила поняття «смертна кара», як вид покарання. Наступним кроком стало підписання Україною Протоколу № 13 Європейської конвенції від 4 травня 2002 р. про права людини, згідно з яким смертна кара повністю відмінялася за будь-яких обставин: будь це мирний або

військовий час.

На початку 20 ст. питання пов'язані зі скасуванням смертної кари активно розроблялися знаним юристом М. М. Гернета (1874-1953 рр.), проф. кафедри кримінального права Московського університету.

Вчений підготував серію монографій, присвячених даній проблемі: «Смертна кара» 1913р., «Проти смертної кари» 1906 р., статей в журналі «Право». Найбільш фундаментальною роботою, стала монографія «Смертна кара» 1913р., в якій вчений проводить короткий історичний огляд законодавства щодо застосування даного виду покарання. Так, М. М. Гернет аналізує право Стародавнього Риму, засуджуючи його жорстокість і несправедливість на прикладі закону, згідно якого, якщо господар будинку був убитий своїм рабом, то страті підлягали всі раби, що знаходилися в цей момент у будинку. У роботі вказується на широке народне обурення, викликане застосуванням даної страти щодо 400 рабів, які знаходилися у будинку вбитого рабовласника, який знущався та принижував своїх рабів. При цьому вчений звертає увагу на те, що при розгляді справи в Сенаті, його члени вимагали проведення страти, посилаючись на «суспільну користь» даного покарання, з метою захисту класу рабовласників. Виходячи з цього, М. М. Гернет робить висновок про використання смертної кари як засобу залякування та закріплення класової нерівності суспільства в Стародавньому Римі. Даний висновок учений підтверджує розглядом давньоіндійського законодавства, в якому крадіжка квітки з саду брахмана тягла за собою, для представників нижчого класу, - шудр покарання у вигляді відрубання руки або смертної кари. При цьому, В. І. Бочкарьова, вказує, що така страта суперечить принципам «тогочасної каральної політики», а насамперед принципу індивідуальності покарання [1, с. 61]. М. М. Гернет показує, що зміна однієї експлуаторської формації іншою, тобто рабовласницького ладу на феодалний не змінила підходи, які використовуються в чинному законодавстві різних країн в цій сфері. При цьому, В. І. Бочкарьова, вказує, що страта суперечить принципам «тогочасної каральної політики», а насамперед принципу індивідуальності покарання.

**Франція.** Так, французький ордонанс 1386 р. передбачав смертну кару за встановлення сіток для ловлі голубів, а селяни підлягали смертної кари за такі дрібні проступки як ловля раків у озерах поміщика або за полювання в його лісах [2, с. 3]. В період Великої французької революції питання пов'язане зі смертною карою стало предметом широкого обговорення і розглядався депутатськими комісіями, що працювали над внесенням змін до тодішнього законодавства. Згідно діючої в революційній Франції правовій системі, в кожній з провінцій збиралися станові збори, на яких складалися накази, що направлялися на розгляд парламенту. Розгляд М. М. Гернетом цих документів, показало наявність наступної закономірності. Кількість пропозицій щодо скасування смертної кари прямо пропорційно залежало від майнового стану осіб, які готували даний наказ. З такою вимогою в основному виступали представники третього стану, надзвичайно рідко порушувалося це питання в наказах дворянства, духовенства, а представники аристократії взагалі не піднімали цю тему. Вчений наводить дані своїх підрахунків щодо зібраних ним 68 наказів, в яких в 47 випадках або 70%, таку вимогу висували представники третього стану, в наказах дворянства він зазначається лише в 6 випадках, а в наказах духовенства даний вид покарання згадується лише 4 випадках. Пояснення, дане М. М. Гернетом такої закономірності полягає в тому, що смертна кара стосувалася в основному представників селян, робітників, ремісників, бідноти, тобто найбільш незахищених верств населення. З цієї причини, представники третього стану вимагали внесення низки змін в законодавство, що стосувалося скасування жорстких законів прийнятих в інтересах дворянства і аристократії. По-перше, пропонувалося зберегти смертну кару за



такими категоріями злочинів як умисне вбивство, вбивство особливо жорстким способом, підпал, отруєння, батьковбивство і дітовбивство. По-друге, це положення про те, що в кожному випадку при призначенні судом страти, вирок повинен затверджуватися особисто королем.

Третя пропозиція зводилося до скасування езекуцій, що супроводжують смертну кару, а також практики ховати страчених без згадки факту страти в метриці, як причини смерті. В свою чергу, представники фінансових кіл пропонували ввести смертну кару за злісне банкрутство і за порушення заборони вивезення зерна за кордон. При цьому М. М. Гернет наводить дані про те, що на початку XIX століття закон про неправдиве банкрутство і покарання за цей злочин у вигляді смертної кари існував в Англії. Розуміючи невідповідність даного виду покарання та шкоді нанесеній суспільству М. М. Гернет наводить дані про те, що більше 1000 англійський банкірів і купців підписали петицію, в якій просили британський уряд в кінці XIX століття внести питання щодо скасування цього закону, а також смертної кари за підробку банківських квитків.

У своїй роботі М. М. Гернет наводить дані про дебати щодо покарання у вигляді смертної кари, які проходили в Національних зборах в період Великої французької революції. Їх ініціатором був депутат Лепетельє-Сан-Фаржо, який критикував тодішнє «криваве» законодавство і вимагав скасування смертної кари, пропонуючи зберегти її використання відносно лідерів партій, оголошених законом революційними.

У свою чергу, М. М. Гернет вважав більш обґрунтованою іншу пропозицію цього депутата - щодо пропорційності провини злочинця і застосовуваної до нього міри покарання. Як приклад, депутат вказував, що за тодішнім французьким законодавством, смертна кара застосовувалася, як до злодія, що вчинив крадіжку зі зломом, так і до вбивці. Третьою пропозицією Лепетельє була заборона на проведення смертної кари в присутності великої кількості людей, адже на думку депутата, таке видовище негативно впливає на публіку і перетворює людей на глядачів на виставі. Виходячи з цього, Лепетельє вважав більш ефективним покаранням - використання громадських робіт та тримання злочинців в темних карцерах, де вони повинні знаходитися в повній самоті.

За даними М. М. Гернета питання про скасування смертної кари піднімалося в Конвенті 6 разів, а один з депутатів Шамп'єн-Аубін'я вніс до проекту 3 вимоги: а) скасування смертної кари; б) спалення всіх ешафотів; в) припинення дії винесених вироків, які передбачали покарання у вигляді смертної кари. Далі, у своїй роботі М. М. Гернет, звертає увагу на зміну поглядів щодо смертної кари одного з лідерів французької революції Максимільяна Робесп'єра. Так, на початку своєї діяльності, цей політик підтримував скасування смертної кари, а після приходу до влади, змінив свої погляди і став одним з ідеологів жорстокого терору спрямованого проти всіх інакомислячих.

У дослідженнях М. М. Гернета вказується, що в період після Французької буржуазної революції 1848р., смертна кара була скасована у вигляді покарання за політичні злочини, проте пізніше вона була введена знову. З цієї причини, пропозиції про скасування смертної кари вносилися на розгляд Парламенту в 1881р., 1886р., 1888р., 1898р., 1900, 1902, 1906р., 1907, 1908р. Вчений звертає увагу на таку закономірність, що серед 50 депутатів, які голосували в 1888р. за скасування смертної кари, 47 були соціалістами, а 10 депутатів, були вихідцями з робітників. Досить характерним прикладом боротьби французького суспільства проти смертної кари стало пропозиція депутата-соціаліста Жореса про припинення асигнувань у французькому бюджеті 1906 р. на приведення смертних вироків у виконання. На думку цього депутата, відсутність фінансових коштів на платню катові, ремонт і зберігання гільйотини, інші витрати краще всякого закону допоможуть призупинити виконання

таких вироків.

**Швеція.** Як приклад, вчений наводить дебати, що відбувалися в шведському парламенті в період сесії 1840-1841 рр. Так, представники селянства активно виступали за скасування смертної кари, а результатом їх діяльності стало прийняття парламентом закону «Про скасування тяжких видів смертної кари» від 10 червня 1844р. Іншою ініціативою селянства і буржуазії стало внесення до шведське законодавство статті, що дозволяла замінювати смертну кару довічними каторжними роботами.

**Німеччина.** У своїй роботі, стосовно цієї країни, М. М. Гернет підтверджує виявлену ним закономірність, що виявляється в боротьбі непривілейованих класів проти смертної кари. Так, вчений аналізує процес прийняття в німецькому Рейхстазі проекту імперського Уложення про покарання. При проведенні голосування, - проти смертної кари висловилося 118 депутатів, а за її застосування - 81. При цьому, з числа підтримали дане покарання 28 були титулованими депутатами (21 граф, 3 князя, 1 герцог, 3 принца), а решта депутатів були представниками дворянського стану. З числа депутатів голосували проти смертної кари 87 або 86,2% були неродовитого депутатами, тобто, не належать до дворянства або духовенству [2, с. 24]. На підставі цього прикладу і зібраних М. М. Гернета двох інших даних по голосуваннях, що проходили в Рейхстазі, вчений приходить до висновку про те, що аристократія підтримувала збереження смертної кари, захищаючи свої майнові інтереси. В якості іншого доказу даного положення М. М. Гернет наводить дані про петицію Берлінського робочого союзу, підписану видатними революціонерами Августом Бебелем, Карлом Лібкнехтом, які просили Рейхстаг виключити з кодексу статті, що передбачали покарання у вигляді смертної кари. Одночасно з цим, аналогічне звернення було підписано 84 найбільш відомими німецькими юристами, науковцями, а також жителями Берліна. Інтерес представляє та обставина, що діюча в Німеччині виконавча влада, очолювана канцлером Отто фон Бісмарком, організувала тиск на депутатів, з метою збереження даного виду покарання. Враховуючи кількісну перевагу депутатів-противників смертної кари, канцлер застосував поіменне голосування з метою підтримки Рейхстагом проекту документа включав в себе смертну кару. При цьому тодішня населення Німеччини негативно ставилося до смертної кари, тому вимогу про її скасування було включено в Ерфуртську програму Німецької соціал-демократичної партії 1891р. Боротьба проти смертної кари продовжилася в 1906 р, шляхом прийняття з'їздом німецьких соціал-демократів кількох резолюцій, спрямованих на проведення реформи кримінального законодавства, що включали в себе положення про скасування смертної кари.

Розуміючи складність проведення реформи чинного законодавства Російської імперії, спрямованого на скасування смертної кари М. М. Гернет вирішив застосувати науковий прийом, що складається в наступному. Вчений підготував збірку «Проти смертної кари» 1906 р., що складається з статей відомих політичних діячів, юристів, письменників, членів законодавчих органів влади [3]. Так, в число авторів роботи увійшли статті видатного російського історика В. І. Соловйова, філософів В. В. Розанова, Н. А. Бердяєва, відомих письменників Болеслава Пруса (лауреата Нобелівської премії), Анатоля Франса, В. І. Немировича-Данченка, письменника Івана Новикова, М. П. Чубінського, - автора національного гімну України та наукової роботи «Нариси історії кримінального права»; теоретика анархізму Петра Крапоткіна, видатних вчених у сфері юриспруденції Енріко Феррі, засновника кримінальної соціології, Георга Еллинека, фахівця в галузі тюремної психології Еміля Лорана.

У своїх роботах більшість з авторів, висловлювали позицію, досить близьку до думки М. М. Гернета про те, що основними прихильниками збереження смертної кари, виступали представники консервативних, найбільш забезпечених і вищих класів

суспільства. Так, В. І. Соловьев, на підставі історичного аналізу, приходять до висновків, про те, що застосування смертної кари мало основною метою вирішення двох завдань: а) залякування; б) прагнення суспільства позбутися злочинця [3, с. 11]. Як приклад, малоефективності використання смертної кари, вчений наводить дані щодо Австрійської імперії, в якій імператором Йосифом II смертна кара була скасована, пізніше у 1803 р відновлена, проте число злочинів в ці періоди практично не змінилося. Письменник В.І. Немирович-Данченко показує у своїй роботі повну байдужість вищих чинів російської армії, як правило аристократів, до фактів розстрілу мирного населення і доводить тезу про те, що застосування смертної кари сприяє створенню ланцюжка нових злочинів. Досить цікавою є пророча стаття філософа Миколи Бердяєва, написана в 1906 р, т.я майже за дванадцять років до проведеного в Радянській Росії «червоного терору». В ній вказується, що використання інституту смертної кари здатне створити революційний терор, змінюваний контрреволюційним терором, який пізніше може знову перейти в революційний. Подібну точку зору про зацікавленість збереження смертної правлячої еліти, яка входить до складу уряду і відноситься до експлуаторських класів, висловлював теоретик анархізму Петро Крапоткін.

Видатний польський письменник Болеслав Прус, доводить у своїй роботі тезу про те, що публічність, відкритий характер проведення смертної кари веде до появи осіб, які вчиняють нові вбивства. Інтерес представляє та обставина, що думка письменника на смертну кару збігається з думкою Василя Соловйова та Петра Крапоткіна.

Аналогічну точку зору висловлює італійський вчений, проф. Е. Феррі, що смертна кара не є засобом залякування і не призводить до зменшення кількості скоєних злочинів. Вчений на прикладі таких країн як Швейцарія, Голландія, Бельгія, показує наявність парадоксальної тенденції, згідно якої, після скасування смертної кари, число вбивств замість збільшення, різко зменшувалося. Причиною такого явища Е. Феррі вважав поліпшення соціальних умов життя цих країн, що сприяють поступовому зменшенню фізичного насильства, як засобу вирішення проблем у суспільстві.

З моменту опублікування М. М. Гернетом своїх досліджень пройшло більше 100 років. У зв'язку з цим представляє інтерес виконати компаративістський аналіз наукової спадщини вченого з результатами сучасних наукових досліджень. Так, в роботі відомого американського юриста Роберта Вайсберга [4, с. 122] говориться про те, що в США до теперішнього часу не припиняються дебати з приводу збереження або виключення із законодавства окремих штатів смертної кари. На початку 60-х років минулого століття серед американських юристів панувала думка про те, що смертна кара дозволяє зменшити загальну кількість скоєних вбивств. При цьому Роберт Вайсберг вивчав статистику ряду окремих штатів, в яких її застосовували і тих, де смертна кара була скасована. Інтерес представляє та обставина, що незважаючи на різну політику щодо смертної кари в цих штатах, зберігалися однакові показники кількості скоєних вбивств. Інакше кажучи, наявність покарання у вигляді смертної кари або його відсутність не вплинуло на кількість скоєних вбивств.

Інше питання, що аналізується американським дослідником, було ставлення різних верств американського суспільства до застосування або скасування смертної кари. В умовах правової системи США, такого роду рішення приймаються судом присяжних, до складу якого входять представники різних станів. Американському досліднику вдалося виявити цікаву тенденцію, яка показує прагнення представників прокуратури, домагатися від присяжних винесення обвинувальних вироків. Як засіб такого впливу, американські прокурори використали своє право відводу присяжних. Вчений, аналізуючи соціальний склад осіб, виключених із суду присяжних осіб приходять до висновку, що більшість з них були представниками незабезпечених верств населення. Причина такого рішення, за думки Р. Вайсберга, полягала в тому, що

представники малозабезпечених верств населення, як правило виступали проти винесення смертних вироків, тому прокурори намагалися позбутися таких присяжних.

За змістом роботи можна зробити *наступні висновки*:

1. На підставі розгляду історії застосування смертної кари, М. М. Гернет доводить висновок, що в стародавньому світі цей вид покарання широко використовувався як засіб залякування та захисту рабовласниками своїх майнових інтересів.

2. Вчений приходить до висновку, що в період феодалізму представники правлячих класів, боролися за збереження в законодавстві смертної кари як засобу психологічного впливу на населення і позбавлення від злочинців. М. М. Гернет, на підставі обробки статистичних даних, доводить це положення наявністю прямого кореляційного зв'язку між наказами виборців, які направлялися у Французький парламент і їх соціальним становищем. При цьому, М. М. Гернет показує інтернаціональний характер даної тенденції, тому підтверджує її даними щодо таких держав як Франція, Німеччина, Швеція.

3. З метою доказу прагнення вищих аристократичних верств населення зберегти смертну кару, вчений готує монографію «Проти смертної кари» 1906, в якій збирає статті відомих юристів, письменників, філософів, громадських діячів, членів законодавчих зборів. У своїх статтях, ці автори підтверджують тези М. М. Гернета щодо мало ефективності смертної кари, нездатності її виступати засобом залякування злочинців і зниження кількості вбивств. Показано, що до аналогічних висновків дійшов сучасний американський юрист, дослідник Роберт Вайсберг, який довів наявність тенденції, коли прокурори намагалися усунути представників малозабезпечених верств населення від участі в судових процесах в якості присяжних.

#### **Список використаної літератури**

1. Бочкарева В. И. М. Н. Гернет о смертной казни ( к истории российской социологической школы в уголовном праве) / В. И. Бочкарева // Журнал социологии и социальной антропологии. - 2003. - №54. - С. 54-66.
2. Гернет М. Н. Смертная казнь / М. Н. Гернет. - М. : Типогр. Я. Данкин и Я. Хоммутов, 1913. – 149 с.
3. Против смертной казни : сб. ст. / под ред. М. Н. Гернета и др. – М., 1906. – 335 с.
4. Право и правоприменение в зеркале социальных наук : хрест. совр. текст. / науч. ред. Э. Л. Панеях; лит. ред. А. М. Кадникова. – М. : Статут, 2014. – 568 с.

Стаття надійшла до редакції 25 грудня 2014 р.

**К. В. Kindyuk**

#### **LEGAL PROBLEMS OF DEATH PENALTY USE IN CREATIVE HERITAGE OF M. GERNET**

*The article deals with the scientific and legal views of the famous pre-revolutionary lawyer in criminal law Michael Gernet (1874-1953). The scientist was a supporter of the sociological school of criminal law that was implemented in his studies. The scientist in his research draws attention to the death penalty and history of the use of this type of punishment. The fight of the underprivileged classes in France, Germany, Sweden, for the abolition of this form of punishment by introducing bills, collecting signatures, petitions and the termination of funding of its implementation is shown. A comparative analysis of M. Gernet's views and modern American specialists in criminal law on death penalty is performed.*

*Relevance of the research related to the fact, that during the 1990 - 2000 years in Ukraine, the death penalty existed "as an exceptional measure of punishment" in the form of execution. The Verkhovna Rada introduced amendments to the then acting Criminal Code in April 2000 that finally withdrew capital punishment from the list of official punishments of Ukraine. This issue M. Gernet devoted a lot of articles and monographs, which explores the history of the death penalty, starting with the ancient world until the early 20th century. The*

*author, in his articles, confirms the thesis about the law efficiency of capital punishment, its inability to act as a deterrent and reduce the number of criminal homicide.*

*According to M. Gernet, the question about the abolition of the death penalty was raised in the Convention 6 times. In addition, M. Gernet, drew attention to the views on the death of the leaders of the French Revolution, Maximilian Robespierre, who, supported the abolition of the death penalty at the beginning of his work, and after coming to power, changed his views and became one of the ideologists of cruel terror, directed against all dissidents.*

*Also, scientist analyzed the adoption of the German Reichstag imperial project of the Penal Code and indicated, that for its preservation were only titled deputies.*

**Keywords:** *criminal law, death penalty, clergy, third estate, aristocracy, criminal punishment, acts of legislation.*

УДК 349.6 (477)(045)

**Ю. В. Ковейно**

### **СУЧАСНИЙ СТАН ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД**

*У статті здійснено нормативно - правовий огляд сучасного стану ведення лісового господарства. Акцентовано увагу на особливостях нормативної основи здійснення контролю за веденням лісового господарства, сутності цього виду контролю та особливостях його здійснення.*

**Ключові слова:** *контроль, державне управління, функція управління; лісове господарство, ведення лісового господарства.*

*Постановка проблеми.* Ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Лісові ресурси займають одне з пріоритетних місць у економіці нашої держави, що обумовлюється значенням та основними функціями, що виконують ліси.

Лісове господарство має суттєве значення для сталого розвитку агропромислового комплексу, а також для продовольчої та енергетичної безпеки країни. Сучасний стан ведення лісового господарства потребує подальшого системного реформування для забезпечення конкурентоздатності та інноваційного розвитку лісопромислового сектору.

На даному етапі розвитку української держави лісове господарство знаходиться у критичному стані, що обумовлено різними причинами, серед яких істотне значення мають: погіршення структури, якості і стану лісів, у тому числі внаслідок зміни клімату; суміщення управління господарською діяльністю з функціями законотворення та державного контролю, підміна національних інтересів інтересами окремих суб'єктів; стрімке зростання експорту необробленої деревини; закріплення лісів за численними постійними лісокористувачами (для ведення лісового господарства ліси надані у постійне користування більш ніж п'ятдесяти міністерствам, відомствам і організаціям); велика кількість нормативно - правових актів з регулювання питань ведення лісового господарства та державних органів, що здійснюють контроль за веденням лісового господарства та інші. Шляхи та засоби розв'язання вищевказаних проблем полягають у проведенні системного реформування лісового господарства з використанням позитивного вітчизняного та міжнародного досвіду, поєднанні заходів державної підтримки та впровадження ринкових механізмів у лісовому господарстві.

*Метою статті є аналіз діючої нормативно – правової бази та наукової літератури щодо визначення сутності та здійснення контролю за веденням лісового господарства в сучасних умовах.*

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблема правової регламентації державного управління та контролю у різних сферах використання природних ресурсів порушувалась у працях таких дослідників як, Ю. С. Шемшученка, С. М. Шершун, В. М. Комарницького, О. Б. Федоровської, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, М. В. Шульги, Н. В. Малишевої та ін. Вищевказані науковці досліджували питання контролю у сфері землекористування, за використанням рекреаційних природних ресурсів, в сфері лісокористування та питання громадського контролю в сфері природокористування тощо. Цю тематику не можна назвати повністю розкритою і вона потребує подальшого дослідження, зокрема з питань здійснення контролю за веденням лісового господарства.

*Виклад основного матеріалу.* Ведення лісового господарства регламентуються, як вже було зазначено, великою кількістю нормативно - правових актів, що передбачають перш за все зміст, умови та порядок ведення лісового господарства, організаційно - правові форми ведення лісового господарства, суб'єктів здійснення постійного та тимчасового лісокористування, їх основні права та обов'язки. Не менш важливим є регламентація системи органів державного управління лісовим господарством. Пов'язані між собою норми лісового законодавства містяться, насамперед, у великому масиві підзаконних актів, що призводить до різноманітного правозастосування та постійних ускладнень, у тому числі проблем з належним контролем за їх виконанням.

Нормативно - правові акти у сфері лісового господарства не містять єдиних вимог, це спричиняє неузгодженості правового регулювання, відсутність єдиного застосування правових норм, особливо схожих за своєю юридичною природою. Існування великої кількості законів, підзаконних актів обумовлює існування відповідної системи державних органів з формування та регулювання питань ведення лісового господарства, розробки відповідно ефективного та діючого механізму реалізації лісової політики й повноважень органів, що здійснюють державне управління в сфері лісового господарства та контролю за веденням лісового господарства. Стан лісового законодавства безпосередньо впливає на ефективність контролюючої діяльності у лісовій галузі.

Одним з найважливіших інститутів в сфері природокористування є контроль, оскільки без його нормативно – правової регламентації неможливо розглядати правові аспекти використання та охорони усіх видів природних ресурсів. За своїм призначенням контроль є функцією та своєрідним інструментом державного управління, який забезпечує функціонування механізму організації, раціонального використання та охорони природних ресурсів. Державний контроль відіграє важливу роль в забезпеченні законності в сфері природокористування та раціональному використанні, відтворенні лісових ресурсів. У науковій юридичній літературі досліджуються різні види та форми здійснення контролю, а також повноваження великої кількості органів з контролю за діяльністю суб'єктів права природокористування, пов'язаною з використанням природних ресурсів.

Загальні питання контролю та нагляду є актуальними в різних сферах діяльності в умовах прогресивних процесів реформування. Не менш важливим є питання контролю при веденні лісового господарства. Вищевказане знаходить своє відображення в відповідних наукових роботах та практичній діяльності відповідних підприємств, установ та організацій. Державний контроль є предметом дослідження різних видів наук, у тому числі юридичних.

Науковці розглядають цей інститут як функцію, зокрема державного управління,

як форму або вид діяльності, а також як принцип державного управління. Розглядаючи поняття контролю в сфері природокористування, А. П. Гетьман розглядає контроль як функцію державного управління в сфері природокористування [1, с. 65 - 68]. Зокрема, це перш за все діяльність органів державної влади загальної та спеціальної компетенції, контрольні повноваження яких регламентується відповідними нормативно-правовими актами. Прогалини та недоліки в законодавстві, що регулює контрольні та наглядові повноваження відповідних контролюючих органів, його суперечливість, породжують недоліки в діяльності цих органів, а також зловживання з боку посадових осіб цих структур. У той же час чітке визначення місця і ролі контролю та нагляду в суспільних відносинах, належна правова регламентація контрольної та наглядової діяльності можуть стати запорукою додержання норм права, а також суттєво послабити напруженість у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду. Зокрема таку позицію обґрунтовує В. М. Гаращук, яка потребує підтримки [2].

Провідний науковець з питань державного контролю в сфері виконавчої влади, О. Ф. Андрійко також обґрунтовує значення державного контролю в різних сферах суспільства та розвитку державності. Отже, вищевказаний автор, вважає, що розбудова державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов важлива роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Важливе місце у забезпеченні цих вимог займає саме державний контроль. Проблема державного контролю як об'єктивного суспільного явища завжди існувала і існує в усіх країнах і має різні шляхи вирішення. Держава, керуючись невідкладними завданнями, які вона ставить перед собою у певний період розвитку, має контролювати їх здійснення, об'єднувати зусилля на подолання перешкод, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення. Сам же державний контроль завжди спрямований на створення таких умов, які б сприяли підвищенню ефективності виконання державних завдань та функціонуванню усіх структур і службовців у межах закону. О. Ф. Андрійко визначає, зокрема, що суть державного контролю як іманентної функції держави полягає у спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному «коригуванні» відхилень від цих параметрів [3].

Стосовно здійснення контролю при веденні лісового господарства маємо велику кількість нормативно-правових актів, які регламентують повноваження органів загальної та спеціальної компетенції щодо здійснення контрольних функцій при веденні лісового господарства. Зокрема, Лісовим кодексом України передбачено, що завданнями контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; забезпечення додержання лісового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; забезпечення додержання лісового законодавства власниками лісів, постійними і тимчасовими лісокористувачами; запобігання порушенням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [4]. Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства,

іншими органами виконавчої влади у межах повноважень, визначених законом.

Повноваження вищевказаних органів та рекомендовані заходи щодо збалансованого ведення, сталого розвитку лісового господарства, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів, регламентується, насамперед: Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]; Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6]; Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32 [7]; Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженим Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011 [8]; Положенням «Про державне агентство лісових ресурсів України», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 року № 521 [9]; Положенням про державну екологічну інспекцію, затвердженим указом Президента України від 13 квітня 2011 № 454/2011 [10]; Положенням про державну лісову охорону, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 976 [11]; державною цільовою програмою «Ліси України» на 2002-2015 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 977 [12]; Концепцією реформування та розвитку лісового господарства, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 року № 208-р; регіональною програмою «Правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства» (FLEG 2) та іншими нормативно - правовими документами [13].

Відповідно до провідного Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», на підставі якого здійснюється контроль в сфері природокористування, визначено поняття державного контролю, а саме: державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [6].

Вивчаючи нормативно - правові документи провідних міністерств та робочих груп, які вже створені для практичної реалізації завдань стосовно провадження екологічно сталої державної політики в лісовому господарстві та відповідних матеріалів круглих столів (зокрема: круглий стіл з питань удосконалення організаційно - правового забезпечення контролю в лісовому господарстві від 17.12.2014 р. у м. Києві), бачимо різнопланові проблеми, що існують у лісовій галузі нашої країни, які потребують ефективного вирішення з метою покращення показників у лісовій галузі економіки, забезпечення сталого розвитку, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів. Вищевказане дає підстави стверджувати що на даному етапі розвитку України усе більше зростає увага суспільства та представників влади до лісових ресурсів. Перш за все це пов'язано з проблемою нераціонального використання лісів і, зокрема, так званим тіньовим лісовим бізнесом (експорт необробленої деревини). Маємо реальні підстави стверджувати, що незаконні рубки та незаконний вивоз необробленої деревини за межі території України, загрожують стану українських лісів, а також завдають немалу шкоду економіці країни та погіршують її стан. Саме контроль за веденням лісового господарства має бути тим ефективним інструментом та системоутворюючим механізмом, який повинен вирішувати проблеми боротьби з незаконними рубками, а також раціонального використання та відтворення лісових



ресурсів відповідними власниками та користувачами лісів.

Проблеми, які пов'язані з незаконними лісозаготівлями, тіншовим оборотом лісопродукції та корупцією в лісовому секторі, характерні для багатьох країн світу. Тому на початку третього тисячоліття на міжнародному рівні був ініційований рух FLEG, спрямований на боротьбу з незаконними діями в лісовому секторі. Цей рух є добровільною ініціативою країн з метою привернути увагу до застосування законів, управління й торгівлі лісом. Процес FLEG організований за регіональним принципом. На початок 2004 року він мав кілька гілок: країни Південно-Східної Азії, Африки, басейну Амазонки, Європейського Союзу. У травні 2004 року на IV сесії Форуму ООН щодо лісів Росія виступила з ініціативою організувати Міністерську конференцію з проблем правозастосування й управління в лісовому секторі країн Європи й Північної Азії (ENA FLEG). Конференція відбулася в листопаді 2005 року в Санкт-Петербурзі. У її підготовці й проведенні активну участь взяла делегація України. Основними документами конференції стали Міністерська Декларація й Індикативний план дій, схвалені всіма країнами-учасницями. У 2006-2008 роках Держкомлісгосп (на даному етапі - це Державне агенство лісових ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства) України розпочав реалізацію низки заходів, передбачених Індикативним планом дій. Однак у ході реалізації заходів, які передбачені вищевказаними документами були підготовлені певні зміни до законодавчих актів, були прийняті відповідні положення, правила та нормативи, які стосуються питань посилення контролю за станом лісів, суб'єктами з ведення лісового господарства, а також посилення відповідальності за порушення лісового законодавства.

Але наряду с певними позитивними заходами, які були застосовані, виникли певні суперечності, а також низка негативних проявів та недоліків у сфері контрольної діяльності. До них можна віднести: відсутність затвердженого національного плану дій у сфері боротьби з нелегальними заготовками деревини й корупцією в лісовому секторі; міжвідомча взаємодія – на низькому рівні; представники органів державної влади, громадських організацій і бізнесу не мають єдиного бачення проблеми, діють розрізнено й непродуктивно. Перераховані вище проблеми характерні для більшості пострадянських країн Східної Європи й Північної Азії. Тому щоб допомогти цим країнам реалізувати положення Міністерської декларації щодо FLEG, Європейська комісія й інші донори створили багатосторонній трастовий фонд, кошти якого і використовуються на фінансування Програми FLEG у семи країнах, у тому числі й в Україні. Програма здійснюється Всесвітнім банком у тісному співробітництві з Міжнародним союзом охорони природи (МСОП) і Всесвітнім фондом дикої природи (WWF). Реалізація регіональної програми «Правозастосування та управління у лісовому секторі країн східного регіону дії Європейського інституту сусідства та партнерства - 2» офіційно розпочалась наприкінці 2012 року. Експерти програми вважають, що Україна є практично єдиною країною програми в якій робота ФЛЕГ майже не має практичного результату, оскільки здійснюється виключно шляхом проведення круглих столів з метою висвітлення роботи, проведеної експертами програми. Теми таких досліджень є достатньо актуальними, але оскільки основні їх результати не надаються вчасно для проведення аналізу та обговорення в рамках системи лісового господарства та не здійснюється подальший супровід впровадження основних рекомендацій програми, обговорення в рамках круглих столів залишається безрезультатним, тобто має лише теоретичне значення [13].

Звертаючись до питання теоретичної значущості роботи круглих столів, треба зауважити, що у київському відділенні Світового банку наприкінці грудня 2014 року відбувся черговий круглий стіл з питань розвитку лісового господарства. З доповіддю

«Удосконалення організаційно-правового забезпечення контролю у лісовому господарстві» вступив експерт програми ФЛЕГ 2 Олег Сторчоус, який розглянув, на його думку, проблемні питання контролю у лісовій галузі. Доповідь достатньо обґрунтована, має посилання на відповідні джерела, а саме на нормативно-правову базу з питань, що стосується лісгосподарської діяльності, де вбачаються певні недоліки та суперечності, на які звертає увагу експерт О. Сторчоус та використані статистичні дані. Основними проблемними питаннями в сфері здійснення контролю у лісовому господарстві є наступні: неефективність роботи державної екологічної інспекції як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин. Тобто мається на увазі, що екологічний контроль направлено перш за все на складання протоколів та нарахування збитків, що не впливає передусім на стан та якість лісів, а застосування космічного моніторингу довкілля, який запроваджується з 2012 року дає змогу швидко й оперативно виявляти зміни в лісовому фонді, однак для його ефективної реалізації необхідні відповідні витрати на сучасні технології глобальних навігаційних супутникових систем та аерокосмічне знімання або дистанційне зондування Землі. Обґрунтованим є твердження щодо існування великої кількості контролюючих органів, які заважають нормальній роботі лісгосподарських підприємств. За даними Федерації роботодавців України у 2013 році в країні налічувалось 70 державних органів, які мають контролюючі функції щодо суб'єктів господарювання. Також у доповіді відмічено, що одним із головних недоліків вітчизняної системи лісового господарства є конфлікт інтересів між дозвільними, господарськими та інспекційними функціями постійних лісокористувачів. Мається на увазі, що всі спеціальні дозволи на проведення рубок (крім рубок головного користування), видаються постійними лісокористувачами, які на сьогодні є самостійними господарюючими суб'єктами. Це свідчить про те, що постійні лісокористувачі видають дозвільні документи самі собі (для здійснення певних видів рубок у лісах), мова йде про неефективний внутрішній контроль, який має передбачати видачу дозволів іншими державними органами, що дозволить зберегти функцію контролю за державою. Проблемаю є також дублювання контрольних повноважень органами Державного агентства лісових ресурсів. Тобто, питання, які перевіряє екологічна інспекція, аналогічні тим, які має відстежувати державна лісова охорона. Це є недоцільним. У доповіді також вказується на недоцільність великої кількості звітної - контрольної документації, альтернативою якій пропонується впровадження новітніх інформаційних технологій, зокрема, електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Перехід на електронний документообіг дає змогу кардинально скорити кількість паперової документації, прискорити обробку, виконання та пересилання документів [14]. Але з цим не зовсім можна погодитись. Вбачається, що наряду з введенням електронного документообігу все ж таки необхідно зберегти паперові носії звітної документації, особливо в умовах сьогодення.

Також однією з найактуальніших проблем є вивіз необробленої деревини за кордон, як свідчить статистика, це передусім практикується на Буковині. Протягом тривалого часу ліс є джерелом збагачень відповідних чиновників, правоохоронців та інших, які мають можливість безперешкодно вивозити ліс за кордон. Але на даний час громадські активісти звернули увагу на такий тіньовий бізнес, та доклали зусиль стосовно вирішення цього питання, яке шкодить економіці країни. У зв'язку з цим Верховна Рада України запровадила на десять років мораторій на експорт лісу (необробленої деревини). Документ передбачає, що тимчасово на 10 років заборонено вивозити з України необроблену деревину (крім сосни) з 1 листопада 2015 року. Щодо

сосни, то її заборонено вивозити з 1 січня 2017 року. Щодо дуба, то його зарахували до цінних та рідкісних порід. Як йдеться у пояснювальній записці до законопроекту, експорт необробленої деревини не вигідний ні в економічному, ні в соціальному, ні в природоохоронному сенсі. Адже якщо кубометр необробленої деревини коштує лише 80-90 доларів, то світова ціна обробленої деревини у десять разів вища – 950 доларів за кубометр. Можна лише здогадуватися про втрати, якщо 70% вирубаного в Україні лісу відправляють на експорт як необроблений [15].

Цей закон доречний і необхідний, але потрібно подбати про переробні потужності в країні. Без цього мораторій стане неефективним та навіть шкідливим для економіки України в цілому та розвитку лісової галузі.

*Висновки.* Виходячи з вищевказаного, стосовно сучасного стану ведення лісового господарства, нормативно - правового регулювання контролю за веденням лісового господарства, маємо певні позитивні результати. Окреслено, що питання ведення лісового господарства та інституту контролю за веденням лісового господарства є актуальним в умовах сьогодення, регламентується достатньо великою кількістю нормативно-правових актів, між якими існують певні протиріччя, та має місце недоцільність існування і застосування певних з них, зокрема що стосується питання дублювання контрольних повноважень органами Державного агентства лісових ресурсів, контрольних повноважень державної екологічної інспекції.

Сучасний стан лісового законодавства з досліджуваних питань потребує подальшого вдосконалення, з метою усунення протиріч у відповідних законодавчих актів для можливості виконання їх обов'язкових вимог постійними лісокористувачами, щоб уникнути відповідальності посадовців лісового господарства.

Проаналізовано проблемні питання удосконалення контролю у лісовому секторі, що є останніми матеріалами доповіді експертів програми ФЛЕГ 2.

Встановлено, що проблемні питання здійснення контролю, які існують при веденні лісового господарства, зокрема мають теоретичний характер вирішення (обговорення при проведенні круглих столів, відповідних конференцій), та не мають практичної реалізації, що передбачено в рамках програми ФЛЕГ 2. Необхідно перш за все докладати зусилля для практичної реалізації теоретичних рекомендацій відповідних науковців та експертів програми ФЛЕГ 2.

Практичні аспекти ведення лісового господарства потребують подальшого опрацювання.

#### **Список використаної літератури**

1. Гетьман А. П. Екологічне право : підруч. / А. П. Гетьман. – Х. : Право, 2014. – 432 с.
2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Володимир Миколайович Гаращук; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. - 35 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно - правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ольга Федорівна Андрійко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - К, 1999. - 34 с.
4. Лісовий кодекс : Закон України від 21.01.1994 року № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1994 р. - № 17. - Ст. 99.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. - 1991 р. - № 41. - Ст. 546.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради України. - 2007 р. - № 29. - Ст. 389.
7. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів: Постанова Кабінету

Міністрів України від 21.01.2015 року № 32 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 10. - Ст. 266.

8. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 31. - Ст. 1326

9. Положення про державне агентство лісових ресурсів: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 29. - Ст. 1264.

10. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 29. - Ст. 1260.

11. Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 976 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 71. - Ст. 2447.

12. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 977 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 72. - Ст. 2475.

13. Програма «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua>

14. Удосконалення організаційно-правового забезпечення контролю в лісовому господарстві [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua/docs/498>

15. Парламент запровадив мораторій на десять років на експорт лісу - кругляка [Електронний ресурс]. - Режим доступу :

[http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/ukrains\\_kii\\_lis\\_zaboronili\\_voziti\\_za\\_kordon/](http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/ukrains_kii_lis_zaboronili_voziti_za_kordon/)

Стаття надійшла до редакції 18.12.2014 р.

**Y. V. Koveino**

#### **CURRENT STATUS OF FOREST MANAGEMENT: REGULATORY REVIEW**

*The theme of the article is devoted to normative - legal review of the current state of forest management, characteristics of control regulatory framework for forest management, the nature of this type of control and the peculiarities of its implementation.*

*The purpose of the article is developing theoretical basis and justification of new provisions on regulatory - legal framework of the current state of forest management, regulatory framework features control the forestry-based theory - general concepts of functional analysis pryrodnorurosovoho law and industry developments.*

*Scientific novelty of the results is that in the natural resource law based system, a comprehensive study on the interaction and mutual influence of central executive bodies and a large number of regulations - regulations, including regulations proposed new theoretical provisions on general theoretical aspects of their relationship essentially manifestation and outlines the regulatory - legal framework of the current state of forest management.*

*The practical significance of the results is developed during the study findings complement science and natural resource law for certain institutions, such as control over forest management through a comprehensive rethinking and clarifying its place and role in the implementation of activities of forest management. Certain provisions are controversial nature can serve as material for further research.*

*The methodological basis of the study is general and special methods of scientific knowledge, namely, dialectical, analysis and synthesis, system-structural methods. Dialectical method used in the study of theoretical aspects of the concept of forest management control. To study theoretical conclusions used methods of analysis and synthesis, and systemic and structural - to define approaches to understanding the essence of forest management and control of forest management.*

*The main results of the paper is to study the regulatory - legal framework regulating*

*forest management today. Based on the theoretical - functional analysis of the provisions of law and natural resource governance and systemic approach, the definition of «forest management» and «control of forest management». In analyzing the functioning of supervisory authorities set an objective permanence of interaction and interdependence of these bodies and regulatory - legal framework regulating supervisory powers of the above. Supported constructive approach in terms of identifying shortcomings in the activities of regulatory bodies, duplication of regulatory powers. Determined that the current state of the studied forest law issues needs further improvement, in order to eliminate contradictions in the relevant legislation to enable the implementation of the mandatory requirements of permanent forest users to avoid liability forestry officials.*

*Found that control issues that exist in forest management, particularly with theoretical solution (discussion during the round tables, conferences relevant), and have no practical implementation as stipulated in the program FLEG 2.*

*It is emphasized that the practical aspects of forest management need further elaboration.*

**Keywords:** *control, public administration, control function, forestry, forest management.*

УДК 342.5 (045)

**В. А.Миколенко**

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ**

*У статті розглядаються загальні конституційно-правові питання становлення та розвитку прокуратури України у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції, в результаті чого має бути створена європейська модель системи органів прокуратури.*

*Наголошується, що побудова в Україні правової, соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені загальнодержавною програмою адаптації законодавства України, зумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України.*

*На думку автора, модель незалежної прокуратури в системі органів судової влади України зі збереженням основних наглядових функцій є найприйнятнішою для нашої країни у сучасних правових умовах і повністю відповідає заходам та зобов'язанням, передбаченим членством України в Раді Європи, які сприятимуть реалізації концепції запровадження справедливого судочинства на основі європейських стандартів.*

**Ключові слова:** *прокуратура, прокурорський нагляд, європейська модель прокуратури, європейські стандарти, функції прокуратури, державна влада.*

*Постановка проблеми.* Побудова в Україні правової, соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені загальнодержавною програмою адаптації законодавства України, зумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України.

Питання про місце прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Разом з тим це питання має самостійне значення, і, в свою

чергу, від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій.

Все це особливо актуалізується у зв'язку з набуттям чинності нового спеціального Закону України про прокуратуру, який має наблизити форми та методи прокурорського нагляду у нашій країні до загальноновизнаних європейських стандартів, посилити реальні можливості органів прокуратури у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів громадян.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання діяльності прокуратури по різних напрямкам, а також її роль та місце в системі органів державної влади досліджувалося як науковими, так і практичними працівниками, зокрема: Грицаєнком Л. Р., Грошевим Ю. М., Давиденком Л. М., Долежаном В. В., Зеленецьким В. С., Каркачом П. М., Михайленком О. Р. та іншими.

В той же час, у вітчизняній літературі відсутній комплексний аналіз конституційно-правових засад реалізації прокуратурою своїх конституційних функцій та їх удосконалення з урахуванням останніх змін до чинного процесуального законодавства з метою приведення конституційних та організаційно-правових норм про правоохоронну та наглядову діяльність прокуратури України у відповідність до загальноновизнаних європейських стандартів, затверджених документами Ради Європи та створення у нашій державі сучасної європейської інституціональної моделі організації та діяльності системи органів прокуратури.

*Виклад основного матеріалу.* Побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені загальнодержавною програмою адаптації законодавства України зумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України.

Питання про місце прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Разом з тим це питання має самостійне значення, і, в свою чергу, від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій.

На теоретичному рівні, як, проте, і на практиці, це питання однозначного рішення не має. Будучи дискусійним постійно, воно набуло додаткової гостроти у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 24.08.91 р. Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Теорія розподілу влади в своєму класичному вигляді була сформульована англійцем Джоном Локком (1632-1704 рр.) і французом Шарлем Луї Монтеск'є (1689-1755 рр.).

Теорія розподілу влади в її початковому трактуванні була найбільш повно і послідовно реалізована в Конституції США 1787 р. Законодавчі повноваження були надані Конгресу. Виконавча влада ввірена Президенту, а судова влада – Верховному суду США, а також судам, що засновуються Конгресом.

З одного боку, для конституційного ладу США характерна ступінь організаційного відособлення. Так, Президент і члени його кабінету не мають права перебувати в палатах Конгресу. Президент не наділений правом законодавчої ініціативи. Конгрес і Президент обираються роздільно. Члени кабінету відповідальні тільки перед Президентом.

З іншого боку, діє система «стримань і противаг». Закони приймаються в Конгресі, але кожний законопроект заздалегідь представляється Президенту, який може його не підписати і повернути зі своїми запереченнями в ту палату, звідки вийшов законопроект. Остаточне слово належить Конгресу.

Система «стримань і противаг» – працюючий компонент конституційного ладу США. Він дає можливість взаємного контролю, створює умови для взаємодії влади.

Теорія розподілу влади сприйнята конституціями й інших країн, однак конкретні форми її реалізації різноманітні. У одних країнах поєднання одними і тими ж особами функцій в різній владі вважається недопустимим, в інших – укоренилися інші традиції, і міністри, як правило, є членами парламенту. У деяких державах виключається можливість наділення виконавчої влади правом видання закону. Але є країни, в яких при певних умовах допустимо як пряме, так і делеговане право видання законів з боку виконавчих структур (президент і уряд) [1, с. 20].

Треба мати на увазі, що теорія розподілу влади має не тільки прихильників, але і противників, які докоряють їй в застаріванні, відірваності від реальності сучасного світу.

Як один з найважливіших аргументів, що висуваються противниками даної теорії, є теза про єдність державної влади, приналежності її або пануючому класу, або народу.

Незалежно від того, яким чином розуміти владу, потрібно визнати, що народ безпосередньо не може здійснювати її в повному обсязі. Він вимушений делегувати її тим владним структурам, що сам утворив. Щоб останні не могли зловживати цією владою, вона повинна бути розумно розділена між ними.

У зв'язку з тим, що Декларація про державний суверенітет України оголосила розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, в теорії прокурорського нагляду виникло питання, до якої з названих гілок влади відноситься прокуратура. З цього питання були висловлені різні точки зору.

Одні вважали, що прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. У основі їх думки лежить теза про те, що прокуратура є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом – Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Вказується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною в зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються.

З іншої точки зору, прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід дореволюційної Росії, США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в одній особі [2, с. 62].

На думку прихильників третьої точки зору, прокуратуру потрібно повернути в «природне для неї положення одного з елементів правосуддя». Кажучи іншими словами, представники цього підходу до розв'язання питання, що розглядається, бачать прокуратуру в системі судової влади.

Поряд з викладеним, щодо питання про роль та місце прокуратури в системі органів державної влади, були висловлені думки, які ніби виходять за межі розподілу державної влади лише на три гілки. На думку прихильників даного підходу, поряд з законодавчою, виконавчою і судовою владою, які є фундаментальними гілками влади, правомірно говорити про контрольну (наглядову) владу, до якої, нарівні з Конституційним Судом, Уповноваженим Верховної Ради України по правах людини, Рахунковою палатою й іншими органами, входить і прокуратура [3, с. 82].

Нарешті, існує ще одна точка зору, відповідно до якої прокуратура є самостійним державним інститутом. Не входячи до жодної з гілок, вона активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дозволяє їй найбільшою мірою реалізувати свої правоохоронні і правозахисні функції [4, с. 74].

З законодавчою владою прокуратуру об'єднує те, що як орган нагляду вона стежить за точним виконанням законів, що приймаються Верховною Радою. У цьому значенні її можна розглядати як один з механізмів практичної реалізації волі законодавчої влади. Але для висновку про те, що прокуратура входить в систему законодавчої влади, немає підстав, тому що спостереження за виконанням законів нарівні з прокуратурою здійснюють численні контролюючі органи, в тому числі ті, які входять в систему виконавчої влади. Тому було б просто нелогічно включити прокуратуру в систему законодавчої влади, а всі інші органи, що здійснюють наглядово-контрольні функції, залишити за її межами.

Крім того, поряд з наглядовими функціями прокуратура здійснює кримінальне переслідування осіб, що здійснили злочин. Ця функція абсолютно не вписується в систему законодавчої влади. Включення прокуратури в систему виконавчої влади теоретично можливе. Вирішується таким чином дане питання і на практиці. Посади Генерала-прокурора і Міністра юстиції були суміщені в одній особі в Російській імперії, до складу якої входила Україна, в період існування Української Народної Республіки (УНР), а також в перші роки радянської влади в Україні. Зараз ці посади суміщені у Франції, США й інших країнах. Однак при цьому потрібно мати на увазі, що повноваження посадових осіб, що є одночасно Генеральними прокурорами - Міністрами юстиції, значно ширше, ніж у їх колег, які ці посади не суміщають. Крім того, Генеральний прокурор, що є одночасно Міністром юстиції, здійснює відносно прокуратури лише загальне керівництво, а безпосередньо її роботою керує інша особа - або помічник (товариш) Міністра юстиції, або прокурор при суді вищої інстанції. Вивчення досвіду органів прокуратури цих країн дозволяє зробити висновок, що ніякої переваги поєднання посад Генерального прокурора і Міністра юстиції не дає, й існує даний інститут скоріше внаслідок традицій, ніж практичної доцільності.

Найбільш тісним є зв'язок прокуратури з судовою владою, особливо в межах кримінального судочинства. Образно кажучи, прокурорська діяльність «вмонтована» в кримінальне судочинство, де головна роль належить суду. У цьому значенні прокурорська діяльність може розглядатися на теоретичному рівні як елемент судової влади.

Як відомо, фахівцями Генеральної прокуратури України розроблено законопроект про внесення змін до Конституції України, метою якого є необхідність закріплення конституційного статусу прокуратури України відповідно до міжнародних принципів і стандартів. При цьому розробники намагались максимально врахувати історичні традиції, реальний стан державного та суспільного розвитку держави. Ключовою новелою цього законопроекту є віднесення прокуратури до судової гілки влади [5, с. 85].

З урахуванням особливостей правової системи й існуючих в Україні правових реалій прокуратура в Україні має стати незалежним державним органом у системі судової влади, на який в межах його компетенції покладаються завдання із захисту прав людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави.

На конституційному рівні потрібно визначити, що прокуратура є незалежним органом у системі судової влади, оптимізувати функції прокуратури, вдосконалити гарантії незалежності прокурорів, порядок призначення, підстави та процедуру звільнення Генерального прокурора України, встановити вимоги до особи, яка може обіймати цю посаду.

Рекомендація РЕС (2000) 19 визнає можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі і меж її незалежності [6, с. 71-77].



З урахуванням особливостей правової системи й існуючих в Україні правових реалій прокуратура в Україні має стати незалежним державним органом у системі судової влади, на який в межах його компетенції покладаються завдання із захисту прав людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави.

Місце прокуратури в системі механізмів державної влади та функціональне призначення прокуратури як важливого правоохоронного органу слід розглядати як взаємозалежні поняття, оскільки місце та функції прокуратури в деякій мірі обумовлюють одне одного. Ці поняття взаємодоповнюють, що підтверджується і запровадженням у сучасній науці нового поняття «типологія прокуратури» [7, с. 10]. Застосування цього поняття пов'язане з потребою з'ясування сутності інституту прокуратури та обумовлюється тим, що майже у всіх країнах світу є органи прокуратури (з самобутніми відмінностями), які виконують характерні функції, обумовлені правовою системою цих держав та їхнім національним законодавством.

У цьому плані доречно акцентувати увагу на тому, що типологія прокуратури – це розмежування (класифікація) прокуратур держав світу за місцем та роллю прокуратури в механізмі держави (за інституціональним та функціональним підходами). Таким чином, типологія прокуратури об'єднує два поняття, які і впливають із цієї дефініції: тип прокуратури та функціональна модель прокуратури. Тип прокуратури – сукупність ознак, які характеризують інституціональну приналежність прокуратури в механізмі держави. Функціональна модель прокуратури – це підхід у типології прокуратури, в основу якого покладена характеристика діяльності прокуратури, її призначення. Отже, для визначення місця прокуратури в механізмі держави доцільно використовувати інституціональний підхід (типи прокуратур), а для визначення функціонального призначення або ролі прокуратури в механізмі держави слід застосовувати функціональний підхід (функціональні моделі прокуратур) [8, с. 108]. Все це дає можливість на теоретичному рівні порівняти, проаналізувати та обрати для власної держави найоптимальніший тип та відповідну функціональну модель прокуратури як основного наглядового державного органу. Значимість цієї проблеми, як вбачається, суттєво посилюється в контексті активізації конституційної реформи в Україні.

Для якісного виконання даного дослідження необхідно, насамперед, з'ясувати, що в змістовому плані розуміють під термінами «механізм держави», «державний механізм». Доречно зазначити, що поняття механізм держави вперше включив до арсеналу теорії держави і права в середині 60-х років ХХ століття В. Копейчиков [9, с. 23]. Такі науковці, як С. Бобровник, А. Черданцев, В. Четверний, термін «механізм держави» ототожнюють з «апаратом держави», який витлумачують як систему державних органів, включаючи в це поняття «силові структури» та інші організації, що здійснюють державну владу [3, с. 126]. Але традиційно поняття «механізм держави» є ширшим від поняття «апарат держави», а останнє є складовою першого.

Приміром, професор О. Ф. Скакун «механізм держави» визначає як цілісну, ієрархічну, реально працюючу систему державних органів, які здійснюють державну владу, а також державних установ, підприємств, організацій, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави [10, с. 104].

Але необхідно зазначити, що поряд із концептом «механізм держави» в теорії держави і права використовується також термін «державний механізм», однак ці два поняття, на наш погляд, не є тотожними. У літературі можна зустріти визначення державного механізму, як: структури і підпорядкування всіх державних організацій, що здійснюють покладені на них законодавством завдання і функції, державний механізм це у першу чергу, управлінський механізм, що діє на підставі закону, використовує такі методи управління, як переконання, економічний вплив, примус, регулювання, керівництво державними справами [10, с. 380].

До контрольно-наглядових органів, згідно з чинним законодавством України, належить прокуратура України. На нашу думку, визначення статусу прокуратури в конкретному механізмі державної влади, наприклад в механізмі виконавчої або судової влади, не вплине на виконання цим органом все ж контрольно-наглядових функцій. Оскільки це пов'язано перш за все не зі статусом прокуратури, а із здійсненням притаманних їй наглядових функцій — загального нагляду та інших.

Тому при зміні правового статусу прокуратури (місця прокуратури) необхідно змінити і функціональне призначення цього органу, оскільки структурно перебуваючи в одному з механізмів державної влади, прокуратура не буде здатна реалізовувати щодо цієї галузі влади наглядові повноваження.

Проблема місця та функціонального призначення прокуратури в Україні є і залишатиметься актуальною, що посилюється зобов'язанням, яке взяла на себе наша держава при вступі до Ради Європи в частині реформування прокуратури та перетворення її в орган, який відповідатиме європейським стандартам, зокрема Рекомендації РЄ (2000) 19 «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». З цього приводу необхідно зазначити, що намагання реалізувати ці зобов'язання вже очевидні, однак необхідно завершити цей важливий процес, надавши йому юридичної регламентації [6, с. 71-77]. У цьому плані важлива «державницька воля» Президента України як глави держави, парламенту як законодавчого органу держави, органу прокуратури в особі Генеральної прокуратури як головного учасника процесу реформування.

Аналіз наукових статей, монографій, концепцій реформування дає можливість визначити і констатувати, що на сьогоднішній день у цій сфері щодо місця прокуратури як наглядового органу склалося три основні тенденції: перша – це віднесення прокуратури до судової влади, що передбачає конституційний статус прокуратури України як незалежного органу в системі судової влади [11, с. 43]; друга – це інтеграція прокуратури до виконавчої гілки влади [12, с. 107]; третя – це залишення за прокуратурою статусу незалежного державного органу. Зрозуміло, що питання надання прокуратурі України статусу інституту законодавчої влади у вітчизняній юриспруденції та серед правотворців взагалі не піднімається.

Питання віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади досить рідко піднімається у вітчизняній науці і майже не викликає дискусій із цього приводу на шпальтах наукових видань. Цей тип прокуратури підтримують частина політиків, своїми періодичними виступами в ЗМІ. Такий спосіб реформування був зафіксований також як в Угоді про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання (п. 2.3), так і в Програмі діяльності КМ України «Український прорив: для людей, а не для політиків» (п. 2.3), а саме введення прокуратури в систему органів юстиції [13, с. 75]. Такий шлях реформування прокуратури має багато вад і не бажаних для України наслідків. По-перше, він не притаманний для України, оскільки за всю історію розвитку і становлення прокуратури України прокуратура входила до виконавчої влади три роки з прийняттям 17 грудня 1933 р. Положення про Прокуратури Союзу РСР до прийняття постанови ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. «Про утворення Народного комісаріату юстиції Союзу РСР», згідно з п. 2 якої органи прокуратури були виділені з системи народних комісарів юстиції союзних і автономних республік [3, с. 68]. По-друге, на думку більшості науковців підпорядкування прокуратури виконавчій владі, може зруйнувати систему стримувань і противаг, що склалася в державі. По-третє, підпорядкувати прокуратуру виконавчій гілці влади означає позбавити її функції нагляду, так як трансформує його, у кращому випадку, на відомчий контроль. Крім того, це позбавляє здійснення «нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та

іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами». Отже, це призводить до втрати потужного державного захисту від порушень законів вищеперерахованими організаціями і особами. По-четверте, на законодавчому рівні не вироблено науково обґрунтованих законопроектів або хоча б концепцій з цього напрямку розбудови прокуратури.

За вибору третьої тенденції розвитку прокуратури в Україні – як незалежного органу державної влади, – питання про реформування так гостро не стоїть, а лише йдеться про необхідність удосконалення законодавства, що регулює діяльність прокуратури. Цей тип прокуратури у наукових працях асоціюється із радянською тоталітарною системою, але, на нашу думку, тут проблема не тільки у статусі незалежного органу, а у притаманній такому типу прокуратури функції загального нагляду. У сучасних умовах ця функція за змістом не включає в себе того, що розумілось під загальним надглядом за радянських часів (наприклад надгляд за додержанням законів судами та ін.).

Щодо функціонального призначення прокуратури України, то необхідно зауважити, що в Україні діє змішана функціональна модель прокуратури. Так за прокуратурою закріплено дві основні функції: кримінального переслідування і нагляду за законністю [14, с. 379]. Така функція як координаційна діяльність органів по боротьбі із злочинністю є похідною від функції кримінального переслідування, оскільки тільки скоординована діяльність підвищить якість роботи правоохоронних органів, а функція досудового слідства, згідно п. 9 Перехідних положень Конституції України є тимчасовою [15].

Отже, беручи до уваги згадані аргументи, при реформуванні прокуратури шляхом віднесення її до судової гілки влади потрібно надати перевагу типології, за якою прокуратура набуває статусу незалежного органу судової влади, через те, що ця позиція є найбільш аргументованою і прокурорська діяльність в більшості пов'язана із здійсненням правосуддя. Це сприятиме більш стабільному і взаємоузгодженому функціонуванню цих двох інститутів в механізмі держави і як наслідок підвищить якість і ефективність їх діяльності.

В цілому, слід зазначити, що віднесення прокуратури до системи судової влади змінить її правову природу та незалежність прокурорів. Тому заслуговує на схвалення пропозиція щодо покладення на прокуратуру конституційної функції кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді, яка є природною для прокуратури у демократичному суспільстві і повністю відповідає Рекомендаціям РЕС (2000) 19 та Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003). Детальна регламентація цієї функції знайшла своє відображення у кримінально-процесуальному законі [16, с. 32].

Отже, важливе значення в аспекті, що розглядається, нарівні з викладеним, має дослідження взаємовідносин, в яких знаходиться прокуратура з іншими органами державної влади. Без аналізу цих відносин питання про роль та місце прокуратури в системі органів державної влади залишається до кінця не вирішеним. Спираючись на теорію розподілу влади, відносини прокуратури з іншими органами державної влади в самому загальному вигляді можна визначити як активну взаємодію організаційно самостійних систем (підсистем), у процесі якої прокуратура й інші державні органи, з одного боку, надають взаємну підтримку і допомогу, а з іншого – виступають по

відношенню один до одного як елементи механізму стримування і протидія, що має визначальне значення для концептуального розуміння загальних засад наглядової діяльності органів прокуратури України у сучасних державно-правових умовах.

*Висновок.* У підсумку проведеного дослідження можна зробити загальний висновок про те, що зважаючи на принципові особливості сучасної трансформації конституційно-правового статусу прокуратури у системі органів державної влади України, слід підтримати позицію Генеральної прокуратури України про те, що модель незалежної прокуратури в системі органів судової влади України зі збереженням основних наглядових функцій є найприйнятнішою для нашої країни у сучасних правових умовах і повністю відповідає заходам та зобов'язанням, передбаченим членством України в Раді Європи, які сприятимуть реалізації затвердженої ще в 2006 році концепції запровадження справедливого судочинства на основі європейських стандартів.

#### Список використаної літератури

1. Галкін О. Яким має бути статус прокуратури / О. Галкін // Вісник прокуратури – 2006. – № 11. – С. 19-24.
2. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навч. посіб. / Л. Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – 400 с. – (Серія «Правознавець»).
3. Грошевий Ю. М. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / Ю. М. Грошевий. – Харків : Право, 2000. – 212 с.
4. Давиденко Л. М. Прокуратура України: якою повинна бути? / Л. М. Давиденко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матер. респ. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 грудня 1995 року / під заг. ред. Г. Ворсінова. – К. : Ген. Прокуратура України, 1996. – С. 73-76.
5. Грицаєнко О. Роль та місце прокурорської влади у системі державних органів / О. Грицаєнко // Вісник прокуратури – 2005. – № 6. – С. 84-97.
6. Рекомендація R(2000) 19 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71-77.
7. Ворсинов Г. Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократического правового государства / Г. Ворсинов // Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави : матер. респ. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 грудня 1995 року / під заг. ред. Г. Ворсінова. – К. : Ген. Прокуратура України, 1996. – С. 4-15.
8. Європіна І. Сучасне бачення моделі української прокуратури з огляду на міжнародні стандарти прокурорської діяльності / І. Європіна // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – С. 107-108.
9. Ківалов С. В. Прокуратура початку третього тисячоліття / С. В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2000. – № 4. – С. 23-25.
10. Діхтєвський П. Окремі питання взаємовідносин органів прокуратури України з іншими органами влади / П. Діхтєвський // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – С. 103-105.
11. Глаговський В. Становлення та розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43-46.
12. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підруч. / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
13. Ахтирська Н. Місце та роль прокуратури в системі державних органів України /

Н. Ахтирська // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – С. 74-75.

14. Давиденко Л. М. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади / Л. М. Давиденко // Правова система України: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 - 9 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 379-380.

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

16. Вернидубов І. Настав час визначити місце прокуратури в системі розподілу влади / І. Вернидубов // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – С. 30-32.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2014 р.

**V. A. Mykolenko**

### **THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN PROSECUTION TOWARDS EUROPEAN MODEL**

*The article discusses the general constitutional and legal issues of formation and development of Prosecution of Ukraine in modern conditions of intergovernmental European integration, resulting to be set up European model of the prosecution.*

*It is noted that construction in Ukraine legal, social state, chosen course to join the European Union, adaptation of Ukraine's legislation to EU legal principles by which the State Program of Adaptation of Ukraine, determine the need to improve the legal framework of the organs of Ukraine.*

*The question of the place of prosecution in the mechanism of state power is largely determined by its functions. However, this issue has independent significance, and in turn on the location of the prosecutors in the system of government depends on the nature of its functions.*

*This is especially actualized in connection with the entry into force of the new Law of Ukraine on the special prosecutor who has to bring the forms and methods of Public Prosecutions in our country with the generally recognized European standards, strengthen the real possibility of prosecution in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens.*

*According to the author, the model of an independent prosecution system in the judiciary Ukraine preserving the basic supervisory functions is most appropriate for our country in modern legal conditions and fully consistent measures and obligations provided for Ukraine membership in the Council of Europe, which will contribute to implementing the concept of introducing a fair trial based on European standards.*

**Keywords:** *prosecutor's office, the prosecutor's supervision, the European model of prosecution, European standards, prosecutor's functions, state power.*

УДК 340.15: 349.6

**В. М. Попревич**

### **СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНО- ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуто зміст норм Кримінального Кодексу України 2001 р., що регламентують відповідальність за лісопорушення (ст.ст. 245-247). У тексті документа є ряд прогалин, пов'язаних з відсутністю визначення терміна «істотна*

шкода», «тяжкі наслідки» та «незаконна порубка лісу». Показано наявність в постанові Пленуму Верховного Суду України 2004 роз'яснення терміну «істотна шкода», але без кваліфікуючих ознак. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення КК України шляхом внесення до нього доповнень щодо злочинних посягань та підпалів об'єктів природно-заповідного фонду, зелених зон навколо населених пунктів, міських парків, скверів, об'єктів рекреації, лісів, що використовуються у навчальних та науково-дослідних цілях. З метою протидії незаконним порубкам в Карпатському регіоні пропонується встановити кримінальну відповідальність за порушення мораторію на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах.

**Ключові слова:** лісове законодавство, кримінально-правова охорона лісу, незаконна порубка, підпал лісу, нормативно-правовий акт, Кримінальний кодекс, лісовий масив.

*Постановка проблеми.* Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю посилення боротьби з лісопорушеннями, які набули в Україні характеру масового явища. Об'єктивною тенденцією сьогодення стала криміналізація незаконних рубок лісу, які створюють умови зростання тіньового сектору у лісопромисловому комплексі. Дана ситуація призводить до недоотримання державою значних сум платежів до бюджету та зменшенню обсягів деревини, яка використовується на підприємствах України. Одним з діючих засобів, здатних ефективно протистояти злочинам в цій сфері, є використання методів, що ґрунтуються на кримінальній відповідальності. Специфікою даної сфери є наявність злочинних угруповань, які займаються заготівлею або реалізацією лісу з використанням сучасних технічних засобів. Діюче кримінальне законодавство демонструє свою неспроможність ефективно протидіяти злочинам у цій сфері, тому потребує свого удосконалення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Аналіз публікацій показує, що дана тема була предметом досліджень дореволюційних правників - М. В. Шелгунова, С. В. Ведрова, М. І. Фалєєва, які розробляли теоретичні питання кримінальної відповідальності за лісопорушення. В радянській період та після розпаду СРСР, окремі аспекти кримінально-правової охорони лісів досліджувались в працях В. Ф. Горобового, В. К. Глистіна, Р. К. Гусєва, О. Л. Дубовик, Л. А. Заславської, О. А. Зіновієвої, О. М. Колбасова, З. Г. Корчевої, О. О. Лачіна, Б. О. Молчанова, Е. І. Немировського, Г. Н. Полянської, О. В. Сасова, О. В. Скворцової, М. О. Соколова, Б. Н. Цветкова, Ю. С. Шемшученко. Ці дослідження носили фрагментарний характер, тому проблема потребує систематизації та подальшої розробки.

*Метою роботи* є дослідження положень КК України стосовно охорони лісів та пошук шляхів з удосконалення його положень.

*Виклад основного матеріалу.* Викладення матеріалів дослідження треба розпочати з того, що сьогодні основним кодифікованим актом в Україні, що регламентує кримінальну відповідальність за лісопорушення, є прийнятий 5 квітня 2001 р. сьомою сесією Верховної Ради Кримінальний кодекс (далі – КК України) [1]. Зафіксовані в цьому акті норми, що спрямовані на охорону лісів, зелених зон, лісонасаджень, не повною мірою відповідають задачі ефективного захисту цього природного ресурсу.

При дослідженні цього питання необхідно враховувати, що перші законодавчі акти, які передбачали кримінальну відповідальність за злочини в цій сфері, – Руська Правда, Статути Великого князівства Литовського, «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. охороняли ліс як майно або як об'єкт військово-оборонного характеру, або як засіб стратегічного призначення.

В період існування радянської України кримінальне законодавство розглядало лісові масиви як об'єкт виключної державної власності. Нова тенденція правової

охорони лісів в якості об'єкта навколишнього середовища з'явилася в середині - кінці вісімдесятих років минулого сторіччя.

Суттєвим здобутком діючого Кримінального Кодексу 2001 р., у порівнянні з попереднім Кримінальним Кодексом УРСР 1960 р., стало виділення у ньому окремого розділу VII «Злочини проти довкілля». Так, в КК України 2001 р. до категорії кримінально караних лісопорушень віднесені: знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245), незаконна порубка лісу (ст. 246), порушення законодавства про захист рослин (ст. 247).

Об'єктивна сторона складу злочину, закріпленого у ст. 245 чинного КК України, полягає у знищенні або пошкодженні лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом. Зауважимо, що нормативне закріплення даного виду злочину має давнє історичне коріння, позаяк зберігся указ царя Івана Грозного 1577 р., яким заборонялось спалювати траву навколо «государевых украинских городов», розташованих вздовж русько-литовського кордону.

Головним предметом посягання, що зумовлює суспільну небезпечність розглядуваного злочину, є лісові масиви та зелені насадження. Особливість об'єктивної сторони полягає у відсутності в ст. 245 чіткого поділу випадків знищення або пошкодження вогнем від підпалу та пожежу, що сталася в результаті необережного поводження з вогнем. При цьому такий поділ містився в КК УРСР 1960 р., в якому за умисне (ст. 89) та необережне (ст. 90) знищення або істотне пошкодження лісових масивів встановлювались покарання різної тяжкості.

Цікавим видається розгляд історичного аспекту питання про кримінальну відповідальність за лісові пожежі. Так, якщо у Статуті Великого князівства Литовського 1566 р. за арт. 17 «Про пожежі у пущі» винні у виникненні лісової пожежі засуджувалися до страти [2, с. 370], то у Статуті 1588 р. у тому ж арт. 17 знаходимо вже розмежування відповідальності за умисний підпал та пожежу, що сталася з необережності [3, с. 266].

Перелік способів, якими може бути вчинена одна з дій, що утворюють об'єктивну сторону даного складу злочину, не є вичерпним. Так, у ч. 1 ст. 245 КК використано конструкцію «іншим загально небезпечним способом». Як видається, такими способами можуть бути хімічне, токсичне, радіоактивне забруднення, використання вибухових речовин, наприклад, для розкорчовування лісових ділянок, затоплення або підтоплення, використання дефоліантів або порушення правил безпеки експлуатації ліній газо- та електропередач.

Санкцією ч. 2 ст. 245 передбачена відповідальність за знищення або пошкодження лісових масивів, насаджень, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки. Зміст деяких кваліфікуючих ознак аналізованого складу злочину роз'яснено у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля», відповідно до якої, наприклад, загибеллю людей вважається настання смерті хоча б одного потерпілого [4]. Проте у постанові без офіційного тлумачення залишилася така кваліфікуюча ознака, як масова загибель тварин, під якою загалом можна розуміти смерть, що спричинила скорочення популяції певного чи декількох видів диких тварин. Крім того, у тексті ч. 2 ст. 245 вказується на можливість настання інших тяжких наслідків, до яких можна віднести загибель чи масове захворювання людей, суттєве погіршення екологічної ситуації, неможливість відтворення протягом тривалого часу природних об'єктів, різке погіршення їх стану.

На жаль, законодавець залишив без уваги такі наслідки знищення або пошкодження лісових масивів, як витрати на відновлення цього природного ресурсу, товарної вартості втраченого лісу, витрати на вирощування молодого лісу, розчищення місцевості під нові посадки. На думку автора, недоліком диспозиції даної статті є відсутність у ній з-поміж предметів злочинних посягань об'єктів природно-заповідного фонду, зелених зон навколо населених пунктів, міських парків, скверів, об'єктів рекреації, лісів, що використовуються у навчальних та науково-дослідних цілях.

Особлива суспільна небезпека лісових пожеж полягає в тому, що гине ліс, флора та фауна, а держава несе значні витрати на їх ліквідацію та відновлення природних об'єктів. Так, за станом на 1.01.2014 р. підрозділи Державного агентства лісових ресурсів та пожежно-рятувальні підрозділи МНС України брали участь у гасінні 806 лісових пожеж, було залучено 243 одиниці пожежної та аварійно-рятувальної техніки і передано до судів 172 справи щодо притягнення винних до кримінальної або адміністративної відповідальності.

З метою боротьби з цим небезпечним явищем 27 грудня 2004 р. Державний комітет лісового господарства України видав наказ № 278 «Про затвердження правил пожежної безпеки в лісах України» [5]. Наявність цього нормативно-правового акту дає можливість вдосконалити ст. 245 КК України шляхом встановлення відповідальності за порушення цих правил у частині недоочищення місць рубок, необережного збереження паливо-мастильних матеріалів, відсутності мінералізованих смуг та інших перешкод лісових пожеж.

Найбільш поширеним видом кримінально караних лісопорушень залишається незаконна порубка лісу, відповідальність за яку встановлена у ст. 246 КК України. Вітчизняне законодавство містить визначення незаконної порубки лише на рівні підзаконних актів. Зокрема, Постанова КМУ №521 від 21.04.1998 р. «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» роз'яснює, що *«під незаконною порубкою слід розуміти рубку без спеціального на те дозволу, або за наявності дозволу, але не тих рослин, не на тих площах, ділянках, не в тій кількості (понад ліміт), не в ті терміни, що передбачені дозволом»*. Таким чином, варто наголосити, що поняття «незаконна порубка» є значно ширшим за поняття «самовільна рубка».

Розглядаючи позиції різних науковців з цього питання, наведемо думку С. Б. Гавриша, якій під незаконною порубкою лісу розуміє дії без відповідного дозволу, спрямовані на відділення дерев або чагарників від ґрунту, в якому вони ростуть, а способами порубки може бути їх зрубання, спилування, корчування або їх зламання [6, с. 85–86].

Серед недоліків чинного кримінального законодавства про охорону лісів слід зазначити відсутність у КК України тлумачення «істотної шкоди» від незаконної порубки. Узагальнення численних доктринальних поглядів дозволяє визначити істотну шкоду як знищення значної кількості дерев, погіршення породного складу, якості та інших екологічних властивостей лісу. В свою чергу в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р. вказується, що шкода визнається істотною, коли: були знищені певні види дерев у тій чи іншій місцевості; погіршилися породний склад, якість, захисні, водоохоронні й інші екологічні властивості лісу; виникли труднощі у відтворенні заліснення в певній місцевості; знизилась якість атмосферного повітря; змінилися ландшафт місцевості, русло річки; сталась ерозія ґрунту; тощо [4]. Роз'яснення цього поняття являється достатньо розпливчастим та ускладнює суду класифікацію даного виду злочину. Виходом з даної ситуації являється введення кількісного критерію, в якості котрого О. В. Скворцова пропонує отримання оцінки у



грошовому вираженні [7, с. 13].

Одним з найбільш небезпечних видів незаконної порубки є та, що проводиться на територіях та об'єктах природного заповідного фонду, а також в інших особливо охоронюваних лісах. Максимальна санкція ст. 246 за цей злочин передбачає обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добутого. З огляду на те, що характерними суб'єктами цього злочину є мешканці сільської місцевості та враховуючи значний дефіцит робочої сили у лісогосподарській галузі, видається доцільним змінити санкцію покарання на примусові роботи у лісовому господарстві.

Наступним складом злочину, пов'язаним з лісами, є порушення законодавства про захист рослин. Розповсюдження шкідників та хвороб наносить значні збитки стану лісових масивів, погіршує якість лісу, перетворює високопородний товарний ліс у низькоякісний. Правове регулювання боротьби з хворобами та шкідниками відоме ще з дорадянських часів, але найбільший розвиток отримало у радянський період після приєднання Радянського Союзу у 1935 р. до Міжнародної конвенції по захисту рослин 1929 р. Аналогічною до нинішньої ст. 247 КК України була ст. 158 КК УРСР 1960 р. «Порушення правил по боротьбі з хворобами та шкідниками рослин». При цьому в обох статтях фігурує поняття «тяжкі наслідки», але не розкривається його зміст. Однак доктринальні погляди та практика застосування цієї статті до тяжких наслідків дозволяють віднести заподіяння значних збитків, ураження хворобами або загибель значних лісових масивів, площа яких становить більше ніж 1 га.

Іншим напрямком підвищення ефективності кримінального законодавства є протидія незаконним порубкам в Карпатському регіоні, ліс з якого контрабандою вивозився за кордон. З метою зменшення кількості незаконних рубок в цьому регіоні 10 лютого 2000 р. Верховна Рада прийняла ЗУ «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [8], яким вводилася цілковита заборона на рубки головного користування та суцільні рубки, обмежувались порубки на пологих і спадистих схилах, на стрімких схилах, в смугах вздовж каналів, гідротехнічних та інших споруд. Розгляд тексту документа показує його декларативний характер, оскільки в ньому не встановлено юридичної відповідальності за його порушення. Виходячи з цього досвіду, доцільно внести доповнення до цього закону, передбачивши кримінальну відповідальність за суцільні порубки в ялице-букових лісах Карпат.

*Висновки.* Таким чином, розгляд змісту КК України 2001 р. засвідчив наявність в ньому трьох статей (ст.ст. 245, 246, 247), спрямованих лісів на захист від незаконних посягань. При цьому законодавець суттєво скоротив кількість лісових об'єктів, що підлягають правовому захисту, залишивши без роз'яснення поняття «незаконна порубка лісу», «тяжкі наслідки», «істотна шкода». Відсутність офіційного та однозначного тлумачення даних термінів значно знижує ефективність кримінально-правової охорони лісів, ускладнює проведення слідчих дій у справах про лісопорушення, а також прийняття судами кваліфікованих рішень. В якості шляхів удосконалення кримінального законодавства пропонується доповнити КК України 2001 р. нормами, які встановлюють відповідальність за порушення:

а) положень наказу Державного комітету лісового господарства № 278 «Про затвердження правил пожежної безпеки в лісах України» у випадку наявності тяжких наслідків;

б) положень Закону України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону»;

в) посилення кримінальної відповідальності за незаконні рубки зелених зон навколо населених пунктів, міських парків, скверів, об'єктів рекреації, лісів, що

використовуються у навчальних та науково-дослідних цілях.

#### Список використаної літератури

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Офіційний Вісник України, 2001. – № 21. – ст. 920.
2. Статути Великого князівства Литовського. В 3-х т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – Одеса : Юрид. лит-ра, 2003. – Т. II : Статут Великого князівства Литовського 1566 року. - 558 с.
3. Статути Великого князівства Литовського. В 3-х т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – Одеса : Юрид. лит-ра, 2004. – Т. III. Кн.2 : Статут Великого князівства Литовського 1588 року. - 568 с.
4. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04>
5. Про затвердження правил пожежної безпеки в лісах України [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету лісового господарства України від 27 грудня 2004 р. № 278. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0328-05>
6. Гавриш С. Б. Об объекте незаконной порубки леса / С. Б. Гавриш // Проблемы. социалистической законности. – 1980. – Вып. 5. – С. 139 – 140.
7. Скворцова О. В. Кримінально-правова характеристика незаконної порубки лісу за кримінальним законодавством України (на підставах матеріалів практики Автономної Республіки Крим) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ольга Володимирівна Скворцова; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2007. – 21 с.
8. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону : Закон України від 10 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.  
Стаття надійшла до редакції 10.12.2014 р.

**V. M. Poprevych**

#### CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION OF THE WOODS OF UKRAINE

*In article the content of norms of the Criminal Code of Ukraine (2001) which regulate responsibility for forestry violations (Art. 245-247) is considered. In the text of the document there are a number of the gaps connected with lack of definition of the term «essential harm», «heavy consequences» and «illegal felling of the wood». Existence in the resolution of Plenum of the Supreme Court of Ukraine (2004) of an explanation of the term «essential harm», but without the qualifying signs is shown. Suggestions for improvement of CC of Ukraine by entering of additions into it of rather criminal encroachments and arsons of objects of natural and reserved fund, green zones round settlements, city parks, squares, objects of a recreation, the woods used in the educational and research purposes are made. For the purpose of counteraction to illegal cutting down in the Carpathian region it is offered to establish criminal liability for violation of the moratorium on carrying out continuous cabins on hillsides in the fir and beechen woods.*

*Other direction of increase of efficiency of the criminal legislation is counteraction to illegal cutting down in the Carpathian region the wood from which smuggling was taken out abroad. For the purpose of reduction of number of illegal cabins in the region the Verkhovna Rada in 2000 adopted the law by which the moratorium on carrying out continuous cabins on hillsides in the fir and beechen woods of the Carpathian region was imposed, but did not establish legal responsibility for its violation. Proceeding from it, it is expedient to make additions to this law, having provided criminal liability for continuous cuttings down in firs and beechen woods of the Carpathians which did considerable harm to this natural resource.*

**Keywords:** forest legislation, criminal legal protection of the wood, illegal felling, wood

*arson, normative legal act, Criminal code, forest area.*

УДК 342.5:347.991

**Т. В. Пустовойт**

## **ПОНЯТТЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ МІСЦЯ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*Дана стаття присвячена розкриттю правової природи судової влади в конституційному механізмі публічної влади. На підставі проведеного аналізу виокремлюються ключові ознаки та складові судової влади. Вбачається, що суд – це самостійний вид соціальних відносин спрямований на вирішення (подолання, розв'язання та запобігання) правових конфліктів у суспільстві. Водночас, судова влада об'єктивується через статичну (судоустрійну) та динамічна (процесуальна) форми суду.*

**Ключові слова.** Суд, судова влада, правосуддя, держава, суспільство.

*Постановка проблеми.* Нині судову владу розглядають як політичний і правовий феномен, який адекватно відображає прагнення до формування правової держави, яка ґрунтується на доктрині поділу влади [1].

Теоретичне розкриття багатогранності таких соціально-правових явищ, як «суд» та «судова влада» є важливим завданням вітчизняної науки. І тут варто нагадати, що поняття «судова влада» в його сучасному конституційно-правовому розумінні вперше з'явилося у Декларації про державний суверенітет України, ухваленій Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. У розділі третьому цього документа проголошено, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову».

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* З моменту проголошення Україною своєї незалежності та обрання нового ідеологічного напрямку свого розвитку, глибокому теоретичному осмисленню конституційно-правової природи «суду» та «судової влади» присвячено дослідження В. Д. Бринцева, В. В. Городовенка, В. В. Сердюка, І. Є. Марочкіна, Л. М. Москвич, І. В. Назарова, О. Л. Копиленка, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілка, С. В. Прилуцького, І. В. Юревич та ін.

*Виклад основного матеріалу.* Вбачається, що судова влада — це особливий вид влади, який за своєю природою суттєво відрізняється від законодавчої та виконавчої складових системи влади.

Існування судової влади нарівні із законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держав до реалізації принципу верховенства права, закріплених ним ідей свободи і справедливості. Головне призначення судової влади — охорона членів суспільства від будь-якого свавілля громадян і неправильних дій самої держави, її органів, посадових осіб. Без здійснення подібної діяльності держава не може вважатися правовою.

Забезпечуючи вирішення на основі права конфліктів, що виникають у суспільстві, підпорядковуючи закону всіх суб'єктів суспільного життя, судова влада відіграє украй важливу роль у стримуванні й протизвазі законодавчої і виконавчої гілок влади, здійсненні правового контролю над їх діяльністю. Ця функція стає найбільш ефективною лише у тому разі, якщо судова влада має можливість оцінювати

відповідність Конституції діяльність законодавчої і виконавчої влад, визнавати нечинними ті їх акти, які суперечать Основному Закону [2].

Водночас, заглиблюючись у сутність такого складного соціального явища, як «суд» та похідного від нього політико-правового явища «судової влади», можна бачити їх різноплановість та багатогранність.

Свого часу М. О. Чельцов-Бебутов зазначав, що слово «суд» має два значення. Перше стосується органу, який наділено функцією по здійсненню правосуддя. Водночас слово «суд» означає також судову діяльність, судочинство. У даному сенсі говорять: «суд здійснюється відкрито, з участю обвинувача й захисника» чи «закритий суд» [3].

У правовій літературі, науці, на практиці термін «судова влада» також вживається у різних значеннях. Так, можна говорити, що судова влада — це суд, система відповідних установ. Більшість сучасних дослідників у цій сфері визначають її як сукупність органів, що здійснюють правосуддя. Дехто з науковців ототожнює судову владу з її функцією — правосуддям.

Зокрема, П. М. Рабінович вважає, що судова влада — це вид публічної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території [4].

М. П. Орзіх вважає, що Конституція України визначила судовій владі місце не як власне владі, а як виду державної діяльності [5], а В. С. Смородинський дійшов висновку, що «судова влада — це судовий вплив на суспільні відносини» [6].

Інша група вчених (В. Т. Нор [7], П. А. Іванчишин [8], Н. С. Юзікова [9] та ін.) розглядає судову владу як систему судових органів, ототожнюючи її, таким чином, із судовою системою.

Водночас А. О. Селіванов вважає судову владу самостійним видом державної влади, яка не може обмежитись тільки системою загальних і спеціалізованих судів, і тому вона функціонує у двох формах організації — як судовий лад і як судовий устрій. Останній означає правосуддя, а до судового ладу можуть входити інші суб'єкти, які безпосередньо не здійснюють функції правосуддя [10].

Ю. М. Грошевий обґрунтовано стверджує, що судова влада — це, з одного боку, система судів, а з другого — система владних повноважень, якими наділено суди [11].

На думку А. М. Хливнюк, термін «судова влада» слід розглядати ширше, ніж просто як систему судових органів держави, так само не можна його лише ототожнювати і з близьким терміном «правосуддя».

Судова влада — це передусім вид державної влади, яку здійснюють певні державні органи. Але влада — це не тільки ті чи інші установи, посадові особи, а й функції, які їм належать, а також їх реалізація. Зміст поняття «влада» тлумачиться в основному значенні як особлива форма соціальних відносин, яка складається з можливості здійснювати свою волю, контролювати поведінку когось (іншої людини чи соціальних груп). При аналізі поняття «судова влада» в літературі зазначається, що помилково розглядати судову владу як державний орган — суд, адже влада є тим, що цей орган може зробити (по суті, це повноваження, функція, але не її виконавець), встановленою законом можливістю виконувати визначені дії й самим виконанням цих дій.

Судова влада виконує ролі арбітра шляхом справедливого вирішення правових конфліктів між громадянами, органами влади та організаціями і контролера за виконанням законів, діями представників державних органів. Із цією метою судова влада, тобто уповноважені на те державні органи (суди), чинить правосуддя та здійснює судовий контроль відповідно до принципів права і справедливості [12].

Розкриваючи соціальну та правову природу судової влади, М. О. Колоколов,

С. Г. Павликов та А. М. Сачков відзначають, що *судова влада* – це, по-перше, історична реальність, унікальні й водночас закономірні *суспільні відносини*, соціальна природа яких полягає у потенційній здатності людства. Вона опирається у своїй діяльності на таку соціальну цінність, як право, за допомогою якого вирішуються певні категорії соціальних конфліктів. У суспільства є право не тільки ухвалювати рішення в процесі їх розв'язання, а й домагатися їх обов'язкового виконання.

Судова влада — це притаманний соціальній природі людини засіб і необхідна умова функціонування високорозвинутої соціальної спільності, а також засіб загального зв'язку (комунікації), що виникає між високоорганізованими людьми у процесі вирішення певних категорій соціальних конфліктів, символічний посередник, що забезпечує виконання взаємних для громадян і держави зобов'язань на основі норм права.

Судова влада — інституціалізація очікування суспільством того, що розв'язанню соціальних конфліктів, які виникають, буде приділено належну увагу.

Судова влада — це прийнята певною людською спільнотою процесуально-правова парадигма поведінки суб'єктів права при вирішенні соціальних конфліктів. Ця влада характеризується багатогранністю, складністю і системністю.

По-друге, наявність комплексу судово-владних відносин народу, нації, політичного (громадянського) суспільства, в яких народ, нація, політичне (громадянське) суспільство одночасно і об'єкт, і специфічний суб'єкт, оскільки існування державної влади, а отже, і судової влади поза народом, нацією, політичним (громадянським) суспільством абсолютно неможливе, адже вони самі — її джерела. Суд (судова система) — це апарат судової влади, особливі державні установи (за своєю сутністю унікальна особлива форма державно-владних правовідносин організаційно-структурного характеру), що специфічним чином каталізують процес державного управління при вирішенні соціальних конфліктів. При розв'язанні конкретного соціального конфлікту суд - державна установа - виступає не тільки носієм судової влади, а й є суб'єктом процесу.

По-третє, наказ суб'єкта, що здійснює судову владу, - фактично воля народу в редукції органів держави - судів стосовно до об'єкта, тобто цього самого народу, обов'язково супроводжується погрозою застосування санкції у разі непокорі. Погроза може бути виражена в різних формах. Особливість застосування сили державою в даному випадку полягає в тому, що вона виходитиме не тільки від держави (зсередини), а й від її апарату, тобто для суспільства начебто ззовні. За вдалого перебігу судового розгляду в суспільстві швидко формується упевненість, що встановлений характер судово-владних правовідносин для нього – благо, тому потреба в зовнішній силі відпадає або мінімізується. Соціальні конфлікти вирішуються судом не за допомогою зовнішньої сили, а шляхом удосконалення, спеціалізації владних відносин. Поява самостійної і незалежної судової влади — результат саме такого розвитку владних відносин.

По-четверте, правові норми, які встановлюють, що суб'єкт, який віддає «накази», — суд, має на це право, а об'єкт — народ (як учасники конкретного провадження, так і суспільство загалом) зобов'язаний підкорятися його наказам. Таким чином судова влада стає легітимною і розпадається на сукупність рядових правовідносин влади — підпорядкування процесуального характеру.

В організації судочинства використовується все, що може бути конвертоване в судову владу (і багатство, і вплив, і культура). При цьому судову владу як ресурс народ передає (делегує) судам (суддям), які, за загальним визнанням, є носіями судової влади.

Водночас судова влада — стійкі людські відносини, тому вона не міститься у конкретному державному апараті, у самому суспільстві нічого не зміниться, якщо лише

змінити назву судів, проголосити змагальність процесу або, навпаки, відмінити її, а рівно призвати на службу нове покоління суддів. Судова влада в даному випадку є не чим іншим як функцією. Судова влада в державі як функція не може бути привласнена однією особою. Відчужену, неперсоніфіковану судову владу розглядають як судову машину.

Нарешті, судова влада — форма творчості, вона дає змогу знаходити нові оригінальні конфігурації колишніх ресурсів і функцій. Комунікація, що формується нею, породжує новий сенс життя народу, гарантує новий зв'язок цілей і засобів, висуває нові критерії і підстави влади, ефективність досягнення цілей [13].

Як зазначає М. О. Колоколов, джерело судової влади — суспільство, тільки у ньому можливе виникнення та існування судово-владних правовідносин. При цьому судді — елемент судової системи — апарат судової влади. Відповідно, категорія «суддя» — є похідною від категорій «судова влада», «судово-владний правовідносин».

Для суспільства характерною є судова демократія — влада більшості, яка визнає ефективність судового розгляду, на відміну від меншості, яка надає перевагу самосуду.

Судова партократія — влада організованих над неорганізованими — виражається при лобюванні законодавства, яке регламентує питання судоустрою, судочинства та ін.

Судова автократія — влада сильних, над слабкими, які прагнуть нехтувати встановлені правила поведінки.

Ключову роль в судочинстві відіграє судова бюрократія — влада уповноважених (суддів) над не уповноваженими (учасниками процесу). Ця складова судової влади певною мірою еквівалентна владі одного індивіда (судді) над іншим індивідом (наприклад, підсудним). Формування управляючого прошарку — суддівського корпусу згодом відмежовується (відривається) від суспільства, у результаті чого цей управляючий прошарок трансформується у самостійну корпорацію, яка має свої вузьковідомчі інтереси. Для судової бюрократії, зрештою, як і для інших видів бюрократів, характерні такі недоліки: 1) справи розглядаються тільки з позиції відповідного чиновника; 2) судова влада не схильна брати на себе відповідальність за прийняті рішення; 3) судова влада умудряється відшукувати способи «обходу» законів; 4) справи розглядаються залежно від смаків начальства; 5) судова влада схильна корупції.

Водночас судова влада в цілому — категорія не персоніфікована, її основна відмінність від виконавчої влади — скромна роль судової бюрократії [14].

При цьому, на думку О. С. Безнасюка і Х. У. Рустамова, правосуддя — головна складова судової влади. Судова влада здійснюється за допомогою правосуддя. Судочинство — ключовий інструмент судової влади, за допомогою якого встановлюється істина у справі, відновлюються порушені права суб'єктів процесу та інших громадян, стверджується торжество закону і справедливості.

Правосуддя — «обличчя і душа» судової влади, її серцевина. Без правосуддя немає судової влади, так само як правосуддя без судових органів — це фікція. Якщо ці розмірковування підсумувати, то впливає висновок: правосуддя — основний провідник судової влади, її конституція.

Проте судова влада — не тільки правосуддя. Цією категорією охоплюється вся судова система, суддівський корпус, апарат судів, будівлі, в яких суди розміщуються, елементи організаційного і ресурсного забезпечення. Як не парадоксально, стан і якість судової влади залежать не тільки від рівня правосуддя, а й від вищеназваних чинників.

Сила й авторитет судової влади залежать не стільки від розробленості процедурних елементів судочинства, скільки від розуміння важливості цього інституту влади для життєзабезпечення держави і суспільства.

У цивілізованих країнах судова влада в механізмі управління посідає пріоритетне

становище. Судам виділяються наймонументальніші, найзатишніші й естетичні будівлі, для їх ефективного функціонування не шкодують коштів, судді — найбільш високооплачувані чиновники, з високим ступенем правової незалежності та фізичної захищеності.

Отже, судова влада — явище багатofакторне, багатогранне. Усі ці складові в сукупності відтворюють судову владу, визначають її місце і статус серед інших векторів влади [15].

На думку А. М. Хливнюк, судова влада — це самостійний і незалежний вид державної влади, який формується згідно з певною процедурою та функціонує відповідно до демократичних принципів, встановлених конституцією. Судова влада за допомогою сукупності визначених державних органів — безсторонніх та незалежних судів, наділених владними повноваженнями з вирішення віднесених до їх компетенції питань, що виникають при застосуванні права, — здійснює правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства з метою захисту прав і свобод людини та громадянина.

Правосуддя є виключно компетенцією судової влади. Але судову владу не можна ототожнювати з такими спеціальними поняттями, як «правосуддя» (вирішення справ по суті) і «судочинство» (процес провадження у справі, наприклад кримінальне судочинство).

Крім здійснення правосуддя, згідно з правилами судочинства судова влада має інші повноваження, які реалізуються та належать виключно їй: конституційний контроль; контроль за законністю й обґрунтованістю рішень і дій (бездіяльності) державних органів та посадових осіб у разі оскарження їх до суду; аналіз, узагальнення і систематизація судової практики; надання роз'яснень з питань судової практики; участь у формуванні суддівського корпусу та ін. Отже, судова влада в контексті системи стримань і противаг має можливість активно впливати на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади, їх урівноважувати [16].

Розкриваючи соціальну і правову природу «суду» та «судової влади», варто звернутися і до ознак цих явищ. Алексіс де Токвіль свого часу зазначав, що головна відмітна риса судової влади в усіх народів полягає в тому, що вона править за арбітра в спірних випадках. Для того щоб суд почав розбирати якусь справу, потрібна наявність спірної ситуації. Щоб з'явився суддя, повинен бути судовий процес. Доти, поки закон не дасть підстав вважати ситуацію спірною, судова влада не має змоги втрутитися в неї. Така ситуація може вже виникнути, але судова влада буцімто не помічає її. Коли суддя, ведучи якусь справу, ставить під сумнів закон, що має причетність до цієї справи, він у такий спосіб розширює сферу своєї компетенції, та не виходить за її межі, оскільки для того, аби висловити свою думку про справу, він змушений так чи інакше викласти своє міркування й про закон. Якщо ж він дає оцінку законів, що не стосується конкретного судового процесу, то в такому разі він повністю виходить за межі своєї компетенції і втручається у сферу діяльності законодавчої влади.

Друга відмітна риса судової влади полягає в тому, що вона виносить ухвалу з конкретних справ, а не із загальних положень. Коли під час розгляду певного питання суддя виступає проти якогось загального принципу, будучи впевненим, що, анулювавши у процесі розбирання справи кожен доказ, який впливає з цього принципу, він знищує сам принцип, то цього разу суддя залишається в межах природної для нього сфери діяльності. Якщо ж суддя безпосередньо виступає проти якогось загального положення й знищує його без будь-якого зв'язку з тією чи тією конкретною справою, то він виходить за ті межі, які визначені для судової влади за загальною згодою всіх народів: він стає важливішою, а може, навіть і кориснішою особою, ніж просто суддя, проте він водночас перестає бути представником судової

влади.

Третьою відмітною рисою судової влади є те, що вона може діяти тільки в тому разі, коли до неї звернуться, або, мовою юриспруденції, коли в суді порушується справа. Ця ознака не така характерна для судової влади, як дві попередні. Проте, незважаючи на винятки, цю рису слід вважати дуже істотною. За своєю природою судова влада статична — для того, аби вона пішла в рух, її треба підштовхнути, їй повідомляють про злочин, і вона карає винного, її закликають до відновлення справедливості, й вона її відновлює, їй подають документ, і вона пояснює його зміст. Водночас сама вона не починає ні переслідувати злочинців, ні шукати фактів несправедливості, ні вивчати ті факти. Судова влада порушила б певним чином свою природну пасивність, якби сама виявила ініціативу й критично оцінила закони [17].

І у цьому сенсі, як зазначав І. Є. Марочкін, якщо діяльність суду характеризується як владна, то слід визнати, що особливості такого соціального феномену, як влада, повинні мати в ній своє адекватне відбиття. Розкриваючи поняття «судова влада», слід брати до уваги такі положення:

— за своїми властивостями судова влада є державною з усіма належними владі атрибутами й чітко визначеною компетенцією;

— судова влада є одним із продуктів застосування принципу поділу державної влади з ознаками незалежності й самостійності, що випливають із цього принципу;

— судова влада повинна мати такі механізми забезпечення її функціонування, які гарантували б її самостійність;

— судова влада здійснюється в певних організаційних і процесуальних формах, установлених у законі;

— судова влада має універсальний і виключний характер;

— вона здійснюється на професійній основі.

*Висновок.* Отже, основу судової влади, безумовно, становить сукупність судових органів, наділених різною компетенцією. Головним їх призначенням є вирішення юридично значущих справ, що мають правові наслідки. Судовій владі відводиться особлива роль арбітра у спорах про право. Суб'єктом, який здійснює судову владу, виступає не будь-який державний орган, а лише суд з притаманними тільки йому можливостями впливу на поведінку людей і соціальні процеси.

Судова влада — це специфічна гілка єдиної державної влади, яка має власну виключну компетенцію щодо розгляду юридично значущих справ, що мають правові наслідки, і реалізується виключно конституційними органами (судами) у межах закону та спеціальних (судових) процедур [18].

На підставі проведеного дослідження вбачається, що суд — це самостійний вид соціальних відносин спрямований на вирішення (подолання, розв'язання та запобігання) правових конфліктів у суспільстві. Водночас, судова влада об'єктивується через статичну (судоустрійну) та динамічна (процесуальна) форми суду.

#### **Список використаної літератури**

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. — М. : Норма-инфра, 1999. — С.628.
2. Безнасюк А. С. Судебная власть / А. С. Безнасюк, Х. У. Рустамов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. — С.17.
3. Чельцов М. А. Уголовный процесс / М. А. Чельцов. — М. : Юриздат Минюста СССР, 1948. — С.9.
4. Рабінович П. М. Державна влада / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія. — К., 1999. — Т. 2. — С. 86.
5. Орзих М. Ф. Судебная власть в механизме защиты прав человека: доктрина и практика / М. Ф. Орзих // Юридичний вісник. — 2001. — №4. — С.117.



6. Смородинський В. С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичний аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук ; спец. 12.00.01 / Віктор Семенович Смородинський; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – С. 15.
  7. Нор В. Т. Судова реформа в Україні: надбання, прорахунки / В. Т. Нор // Правова система України: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 - 9 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 423.
  8. Иванчишин П. А. Общество. Государство. Власть : учеб. пособ. / П. А. Иванчишин. – М. : Граница, 1994. – С. 383.
  9. Юзикова Н. С. Система судебных и правоохранительных органов Украины / Н. С. Юзикова. – Днепропетровск, 2000. – С. 13.
  10. Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди / А. О. Селіванов. – К. : УВІД «Рада», 2009. – С. 305.
  11. Грошевой Ю. М. Законодательство о судоустройстве Украины и проблемы его классификации / Ю. М. Грошевой // Правова система України : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 - 9 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 355.
  12. Хливнюк А. М. Щодо поняття «судова влада» / А. М. Хливнюк // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – №4. – С.47.
  13. Колоколов Н. А. Мирова юстиція / Н. А. Колоколов, С. Г. Павликов, А. Н. Сачков; под. ред. Н. А. Колоколова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 35–37.
  14. Уголовное судопроизводство: теория и практика / под ред. Н. А. Колоколова. — М. : Юрайт, 2011. — С.100-101.
  15. Безнасюк А. С. Судебная власть / А. С. Безнасюк, Х. У. Рустамов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – С. 30–31.
  16. Хливнюк А. М. Щодо поняття «судова влада» / А. М. Хливнюк // Вісник Верховного Суду України. – №4. – 2009. – С.48.
  17. Токвіль А. Про демократію в Америці. У 2-х т. / пер. з франц. Г.Філіпчука та М.Москаленка; передмова А. Жардена. – К. : Всесвіт, 1999. – С.93–94.
  18. Порівняльне судове право: навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, Н. В. Сібільова, В. С. Бабкова, Ю. І. Крючко; за ред. І. Є. Марочкіна та Л. М. Москвич. – Х. : Право, 2008. – С.14–15; Організація судових та правоохоронних органів: підруч. / за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : Одиссей, 2008. – С. 35–42.
- Стаття надійшла до редакції 20.12.2014 р.

**T. V. Pustovoit**

#### **THE CONCEPT OF THE JUDICIARY AND ITS PLACE IN THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC AUTHORITY**

*Work of dedication opening of legal nature of department judicial is in the constitutional mechanism of public power. On the basis of the conducted analysis key signs and constituents of department judicial are selected. An author sees, that court – it the independent type of social relations is directed on the decision (overcoming, decision and prevention) of legal conflicts in society. At the same time, a department judicial is represented through the static (судоустройство) and dynamic (legal proceeding) forms of court.*

**Keywords.** Court, department judicial, justice, state, society.

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### РЕЦЕНЗІЯ

#### **ДОБРОБОГ ЛЮДМИЛА МИКОЛАЇВНА «ГЕНЕЗИС ТА РОЗВИТОК ГАЛУЗІ ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ ТА ТЕОРІЇ»**

Вийшло друком важливе та необхідне у сучасних умовах державного і правового розвитку дослідження, яке акцентує увагу на теоретико-методологічних проблемах становлення та функціонування екологічного права, адже не викликає жодних сумнівів, що в ХХ ст. зріс вплив науки на всі без винятку сторони життя людини. Досягнення у галузі наукового пізнання у ХХ ст. настільки значимі, що наука стала дієвою економічною силою, важливим чинником суспільно-політичного прогресу, стратегічним військовим ресурсом. В той же час, кінець ХХ ст. – початок ХХІ ст. приніс науці не лише позитивні зрушення. Чим більше суспільство нарощувало знань й використовувало їх для освоєння навколишнього середовища, отримуючи для себе відповідні блага, тим частіше такі успіхи спричиняли шкоду. Індустрія забруднювала воду і повітря, використання досягнень хімічної промисловості аграрною спричиняло отруєння ґрунтів, генні зміни рослин тощо. Застосування положень ядерної фізики – будівництво атомних електростанцій – зумовило «глобальне» забруднення екосистеми. На кінець ХХ ст. екологічні проблеми зайняли друге місце після політичних серед глобальних проблем людства. В останні десятиріччя суспільство все більше турбує стан навколишнього середовища, адже людина як біологічна істота, елемент біосистеми, не може існувати без чистого довкілля.

За точними та справедливими висловлюванням автора рецензованої наукової праці, проблема виснаження природних ресурсів посилюється тим, що слабозвинені в економічному плані держави намагаються подолати соціальну відсталість за рахунок посиленої експлуатації природних ресурсів, що призводить до погіршення стану довкілля.

У монографії, серед інших важливих та принципово нових висновків та рекомендацій, окремо слід відзначити позицію, у відповідності до якої недослідженість питань контролю і нагляду загальнотеоретичною юридичною наукою зумовлюють відсутність єдності у поглядах науковців на цей вид діяльності держави та відповідно його ефективність. До того ж, об'єктивне збільшення обсягу контрольних органів та службових операцій, що вчиняються посадовими особами цих органів в різних сферах суспільної діяльності, додатково вказує на актуальність питання, що розглядається. Дійсно, у сучасній вітчизняній теоретико-правовій науці потребує додаткового розроблення відповідний понятійно-категоріальний апарат, що виступає важливою методологічною складовою, а відтак визначає ступінь науковості дослідження, об'єктивність і достовірність отриманих результатів.

Частково цю прогалину заповнює представлена монографія, зокрема, дуже важливим вбачається надане дефінітивне визначення державного екологічного контролю, під яким розуміється діяльність спеціально уповноважених державних органів, що відбувається у межах та у спосіб передбачений законом, щодо перевірки додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Отже, можна констатувати, що наукова монографія Л. М. Добробог є якісним, системним, логічно обґрунтованим дослідженням теоретико-методологічних проблем

становлення та функціонування галузі права як елемента системи права, що виконане на основі цікавого авторського підходу, який базується на використанні в якості прикладу однієї з найважливіших для існування суспільства галузей права – екологічного права, а тому може бути рекомендовано для ознайомлення не тільки науковцям, але й широкому колу освічених читачів.

Доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету  
Рецензія надійшла до редакції 18.12.2014 р.

О. М. Атоян

**DOBROBOG L. M. GENESIS AND DEVELOPMENT OF LAW: PROBLEMS OF HISTORY AND THEORY**

*The monograph describes the theoretical and methodological problems of formation and functioning of environmental law. Given the definitive determination of state environmental control, which refers to the activity of specially authorized state bodies is within and in the manner prescribed by law, to verify compliance with the requirements of the environmental protection enterprises, institutions and organizations irrespective of ownership and subordination, and citizens.*

**Keywords:** *theoretical and methodological problems, branch of law, legal system, environmental law, state environmental control.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- БАРЕГАМЯН С. Х. – асистент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БОЙКО Ю. В. - асистент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- БОСИЙ В. П. - суддя господарського суду міста Києва.
- ВАСИЛЬЧЕНКО О. П. - кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри конституційного права Київського національного університету Тараса Шевченка.
- ВЕРЛОС Н. В. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету.
- ВОЛОШИН Ю. О. – доктор юридичних наук, професор, завідуючий відділом теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України – директор Української школи законотворчості.
- ГАВРИЛЕНКО В. В. - аспірант кафедри теорії та історії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом.
- ГОДОВАНИК Є. В. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ГОЛЫБІН М. І. – здобувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.
- ГОРАЩЕНКОВ О. М. - Заслужений юрист України, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.
- ГУБЕРСКАЯ Н. Л. - кандидат юридичних наук, доцент, докторант Київського національного університету Тараса Шевченка.
- ДОБРОБОГ Л. М. – кандидат історичних наук, доцент Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.
- ЄРМАКОВА А. С. - докторант Інституту законодавства Верховної ради України.
- КАЛІНКІН А. С. - аспірант кафедри теорії та історії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом (м. Київ).
- КІНДЮК К. Б. – аспірант Національного університету «Одеська юридична академія»
- КОВЕЙНО Ю. В. – асистент кафедри господарського, цивільного та трудового права Маріупольського державного університету.
- МИКОЛЕНКО В. А. - кандидат юридичних наук.
- МИРОШНИЧЕНКО Ю. М. - кандидат юридичних наук, голова Іллічівського районного суду м. Маріуполя.
- ПОПРЕВИЧ В. М. - здобувач кафедри теорії та історії держави та права Донецького національного інституту МВС України.
- ПУСТОВОЙТ Т. В. - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- РОЗУМНИЙ М. О. - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ.
- ТОПУЗОВ В. І. - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ФІЛОНОВ О. В. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Маріупольського державного університету.
- ЦИКЛАУРІ О. Б. – старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету.
- ШЕСТАК В. С. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Донецького національного університету управління.
- ЯНЧУК А. О.– кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник, завідуючий сектором Інституту законодавства Верховної Ради України.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**Baregamian S. K.** - Assistant Lecturer of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Boyko Y. V.** - Assistant Lecturer of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Bosyi V. P.** - judge of the Economic Court of Kyiv.

**Vasylchenko O. P.** - Ph. D. (Law), Associate Professor, Acting head of the Constitutional Law Department of Kyiv National Taras Shevchenko University.

**Verlos N. V.** - Ph. D. (Law), Senior Lecturer of the Constitutional and Labor law department of Zaporizhzhya National University.

**Voloshyn Y. O.** - Sc. D. (Law), Professor, Head of the Theory and Practice of legislative activity Department of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine - Director of the Ukrainian School of lawmaking.

**Gavrylenko V. V.** - post-graduate student of the Theory and History of State and Law Department of Interregional Academy of Personnel Management.

**Hodovanyk Y. V.** - Ph. D. (Law), Associate Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Golbin M. I.** - applicant of the International and Comparative law Department of V.M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine.

**Horaschenkov O. M.** - Honored Lawyer of Ukraine, Applicant of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**Guberskaya N. L.** - Ph. D. (Law), Associate Professor, doctoral student of Kyiv National Taras Shevchenko University.

**Dobrobog L. M.** - Ph. D. (History), Associate Professor of Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs.

**Ermakova A. S.** – Ph.D. candidate of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**Kalinkin A. S.** - post-graduate student of the Theory and History of State and Law Department of Interregional Academy of Personnel Management.

**Kindyuk K. B.** – graduate student of National University «Odessa Law Academy».

**Koveino Y. V.** - Assistant Lecturer of the Commercial, Civil and Labor Law Department of Mariupol State University.

**Mykolenko V. A.** - Ph. D. (Law).

**Miroshnychenko Y. M.**- Ph. D. (Law), Head of the Illichivskiy District Court of Mariupol.

**Poprevych V. M.** - applicant of Theory and History of State and Law Department of Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine.

**Pustovoit T. V.** - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Rozumnyi M. O.** - applicant of Kharkiv National University of Internal Affairs.

**Topuzov V. I.** - post-graduate student of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Filonov O. V.** - Sc. D. (Law), Professor, Associate Professor, Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University.

**Tsyklauri O. B.** - Senior Lecturer at the constitutional, administrative and international law department of the Mariupol State University.

**Shestak V. S.** - Sc. D. (Law), Associate Professor, Head of the State and Legal Disciplines Department of Donetsk State University of Management.

**Yanchuk A. O.** - Ph. D. (Law), Associate Professor, Senior Researcher, Head of Department of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

## 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)- не менше 5;
- основний текст статті;
- список використаної літератури, оформлений згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006;
- дата надходження до редакції арабськими цифрами, після бібліографічного списку, ліворуч;
- після тексту статті ліворуч ініціали та прізвище автора (авторів) англійською мовою;
- назва публікації по центру сторінки великими напівжирними літерами англійською мовою;
- розширена анотація англійською мовою (курсив) – 25-30 строк; для публікацій іншими мовами розширена анотація українською обов'язкова. Перелік ключових слів англійською мовою.

Розширена анотація оформлюється згідно з «Рекомендаціями з підготовки журналів для зарубіжної аналітичної бази даних SCOPUS», укладеними співробітниками групи з науково-методичного забезпечення видавничої діяльності НАН України (<http://www.nbuv.gov.ua/node/931>).

3. *Вимоги до оформлення тексту:*

- матеріали подаються у друкованому вигляді (папір формату А4) та на електронному носії (компакт-диск, e-mail) в форматі Microsoft 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; оформлюються згідно з ДСТУ 3008-95 «Документація. Звіти у сфері науки і техніки. Структура і правила оформлення»;
- *перелік літературних джерел* розташовується за алфавітом або в порядку їх використання після тексту статті з підзаголовком *Список використаної літератури* і

виконується мовою оригіналу. Джерела в переліку посилань нумеруються вручну, без використання функції меню Word «*Формат – Список – Нумерований*»;

- *щодо символів*. В тексті необхідно використовувати лише лапки такого зразку: «», дефіс – це коротке тире «-». Не потрібно ставити зайві пробіли, особливо перед квадратними чи круглими скобками, а також в них. Для запобігання потрібно використовувати функцію «Недруковані знаки»;

- *посилання на літературу* в тексті подаються за таким зразком: [7, с. 123], де 7 – номер джерела за списком, 123 – сторінка. Посилання на декілька джерел одночасно подаються таким чином: [1; 4; 8] або [2, с. 32; 9, с. 48; 11, с. 257]. Посилання на архівні джерела – [15, арк. 258, 231 зв.];

- згадані в тексті науковці, дослідники називаються за абеткою – М. Тард, Е. Фромм, К. Юнг, К. Ясперс та інші. На початку зазначається ім'я, а потім прізвище вченого. Необхідно виокремлювати зарубіжних та вітчизняних дослідників.

#### 4. Супровідні матеріали:

- стаття обов'язково супроводжується *авторською довідкою* (див. відповідний *Зразок*) із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові (повністю); наукового ступеня, звання, посади, місця роботи; поштового індексу, домашньої адреси і телефонів, адреси електронної пошти.

- статті, автори яких не мають наукового ступеня, супроводжуються рецензією доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри (відділу) про рекомендацію статті до друку. Рецензія або витяг з протоколу подається у сканованому вигляді електронною поштою.

5. Редакція очікує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікування до інших видань, містять достовірну інформацію. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей, а також право опублікування, розповсюдження та використання матеріалів у наукометричних та наукових базах та ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет (в рамках електронної бібліотеки МДУ). Редколегія може не поділяти світоглядних переконань авторів.

#### **Зразок оформлення статті:**

УДК 342.1.

**І. І. Іванов**

### **ПРОГРАМНІ ФОРМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

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

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

Текст статті .....

**Список використаної літератури**

1. ....

.....

2. ....

.....

Стаття надійшла до редакції \_\_. \_\_.20\_\_

**I. Ivanov**

**LEGAL FORMS SOFTWARE SUPPORT MUNICIPAL LAW  
ENFORCEMENT ACTIVITY**

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

**Keywords:**.....



**Зразок**

для авторів, що надсилають статті до редакції збірника наукових праць  
«Вісник Маріупольського державного університету»

**АВТОРСЬКА ДОВІДКА**

Прошу опублікувати у збірнику наукових праць «Вісник Маріупольського державного університету» статтю

назва статті

**Відомості про Автора:**

|                                      | <i>Українською мовою</i> | <i>Російською мовою</i> | <i>Англійською мовою</i> |
|--------------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Прізвище                             |                          |                         |                          |
| Ім'я                                 |                          |                         |                          |
| По-батькові                          |                          |                         |                          |
| Посада                               |                          |                         |                          |
| Назва установи / навчального закладу |                          |                         |                          |
| Науковий ступінь                     |                          |                         |                          |
| Вчене звання                         |                          |                         |                          |
| Контактні телефони, E-mail:          |                          |                         |                          |
| Домашня адреса                       |                          |                         |                          |

**Відомості про наукового керівника (якщо автор статті не має наукового ступеня):**

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| Прізвище                             |  |
| Ім'я                                 |  |
| По-батькові                          |  |
| Науковий ступінь                     |  |
| Вчене звання                         |  |
| Посада                               |  |
| Назва установи / навчального закладу |  |

**Автор надає право Маріупольському державному університету розміщувати свою статтю повністю або частково у наукометричних та наукових базах та ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет (в рамках електронної бібліотеки МДУ)**

підпис

Автор несе всю відповідальність за зміст цієї статті та факт її публікації.

Автор підтверджує, що в матеріалах статті не містяться відомості, заборонені до опублікування, і тому стаття може бути надрукована у відкритому друці.

Автор підтверджує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікування до інших видань, а також містять достовірну інформацію.

дата

підпис

П.І.Б.

Міністерство освіти і науки України  
Маріупольський державний університет

ВІСНИК  
МАРІУПОЛЬСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

СЕРІЯ: ПРАВО  
2014, ВИПУСК 8

**УДК 34(05)**

В 53 Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право / гол. ред. К. В. Балабанов ; відп. ред. серії М. О. Баймуратов. – Маріуполь : МДУ, 2014. – Вип. 8. – 200 с.

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

Редакційна колегія серії:  
Головний редактор – д.ю.н., проф. М. О. Баймуратов  
Відповідальний секретар – к.ю.н. Ю. С. Хоббі

Засновник Маріупольський державний університет  
87548, м.Маріуполь, пр.Будівельників, 129а  
тел.: (0629)52 82 43, e-mail: [vesnik-mdu.pravo@mail.ru](mailto:vesnik-mdu.pravo@mail.ru)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
(Серія КВ №17805-6655Р від 24.05.2011)  
Тираж 150 примірників. Замовлення №932.5

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