

Олефир В. И. Проблема определения предмета судебной деятельности и судебной защиты по делам административной юрисдикции о принудительном выдворении иностранцев

Затрагивается вопрос юрисдикции дел о принудительном выдворении иностранцев. Выясняется предмет судебной деятельности и предмет судебной защиты в административном судопроизводстве при рассмотрении дел о принудительном выдворении иностранцев. Обосновывается вывод, что по делам административной юрисдикции о принудительном выдворении иностранцев предметом судебной деятельности выступает деятельность административного суда по осуществлению судебного контроля за деятельностью публичной администрации, а предметом судебной защиты — публично-правовой интерес. Доказывается, что по этим делам фактически речь идет о реализации в порядке административного судопроизводства административной ответственности, то есть «санкционирование» административным судом применения к иностранцу административной санкции в виде принудительного выдворения. Приводятся аргументы о процессуальной необходимости отнесения рассмотрения дел о принудительном выдворении иностранцев к юрисдикции общих местных судов в порядке административно-деликтного производства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, предмет судебной деятельности, предмет судебной защиты, судебный контроль, публичный интерес, юрисдикция, иностранцы, выдворение.

Olefir V. The problem of defining of subject of judicial activity and judicial remedies in cases of administrative jurisdiction concerning forced expulsion of foreigners

It is addressed the issue of jurisdiction of cases of forcible expulsion of foreigners. It is asserted the object of judicial activity and subject of judicial protection in administrative proceedings in cases of forcible expulsion of foreigners. It is justified the conclusion that in cases of administrative jurisdiction of the forcible expulsion of foreigners subject to judicial activities is activity of administrative court upon implementation of judicial control over the activities of the public administration, and the subject of judicial protection — public and legal interest. It is proved that in these cases actually it is reviewing implementation of administrative responsibility in administrative proceedings, i. e. «authorization» by administrative court on application to foreigners of administrative sanctions in the form of expulsion. It is offered arguments about the necessity for procedural classification of cases of forced expulsion of foreigners to the general jurisdiction of the local courts in administrative tort production proceedings.

Key words: administrative proceedings, subject of judicial activity, subject of judicial protection, judicial control, public interest, jurisdiction, foreigners, expulsion.

УДК 342.55

*Ніна Анатоліївна Мяловицька,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Останні десять років XX ст. та початок XXI ст. державне будівництво в країнах Європи було позначене тенденцією до деконцентрації й децентралізації функцій держави та підвищення ролі органів місцевої влади у здійсненні програм соціально-економічного розвитку. Саме в цей період у юридичній літературі, засобах масової інформації та лексиконі політиків з'явилися і стали популярними терміни «регіон», «регіоналізація», «регіоналізм», «регіоналістська держава», «регіоналістська політика», «регіоналістський рух» тощо. Ці питання

розглядалися багатьма вченими, зокрема, О. Автономовим, О. Батановим, В. Борденюком, М. Іжою, О. Кутафіним, Н. Оніщенко, В. Чиркіним, В. Шаповалом, Ю. Шемшученком та ін. Але, на нашу думку, сучасні реалії суспільного розвитку потребують нових підходів до їх аналізу та узагальнень. Для того, щоб розібратися у проблемах регіоналізації, необхідно визначитися щодо змісту поняття «регіон», яке має декілька тлумачень і вживається для позначення різних за своєю природою територіальних одиниць.

На рівні наукового узагальнення термін «регіон» (від лат. *region, regionis* — область, округ) як географічне явище асоціюється з певною частиною території, що характеризується комплексом притаманних їй економічних, історичних, демографічних, географічних, природно-кліматичних та інших ознак. Зокрема, у міжнародному аспекті цим терміном може позначатися територія групи суміжних країн, які мають певні спільні ознаки (наприклад, Близькосхідний, Центральноазіатський, Південноамериканський регіони тощо). У таких регіонах для координації зусиль з метою вирішення економічних, соціальних, екологічних, оборонних та інших проблем можуть утворюватися регіональні міжнародні організації.

В інших випадках термін «регіон» вживається у значенні відносно відокремленої частини території держави, що характеризується новими економічними, географічними, історичними, національно-культурними та іншими особливостями. При цьому регіоном можуть називатися відповідні частини території незалежно від системи адміністративно-територіального поділу держави. В Україні до таких регіонів можна віднести, наприклад, Буковину, Галичину, Волинь, Донбас, Крим, Придніпров'я, Поділля, Слобожанщину та ін. Однак регіон, як справедливо зазначає В. Борденюк, не є виключно географічним явищем.

У багатьох випадках цей термін використовується також і для характеристики різних видів територіальної організації сучасної держави, яка має переважно багаторівневу структуру. У широкому значенні це поняття може вживатися для позначення територіальних утворень, які формуються між загальнодержавним і первинним (базовим) рівнями системи державного устрою багатьох країн і які є просторовою основою функціонування відповідних органів публічного (державного) управління [1, с. 173–174]. Саме до такого підходу вдаються зарубіжні автори, коли у своїх працях визначають регіони як територіальні утворення, що мають статус: а) суб'єкта федерації [2, с. 179]; б) територіальної автономії [3]; або в) звичайних адміністративно-територіальних одиниць вищого, ніж базовий, рівня, де здійснюється місцеве самоврядування [4]. Та найпоширенішим у літературі є вживання терміна «регіон» щодо територіальних утворень, які за своїм рівнем в ієрархії державного устрою є безпосередньо нижчими порівняно із загальнодержавним рівнем і мають, головним чином, іншу офіційну назву, визначену в конституції чи законі. До таких утворень відносять воєводства, губернії, землі, провінції, області та інші територіальні утворення, на які поділяється територія багатьох сучасних унітарних та федеративних держав. Термін «регіон» офіційно фігурує лише в Конституції Франції як найвища одиниця адміністративно-територіального поділу країни, що має свої органи самоуправління та державного управління. Нині територія Франції поділена на 22 регіони, кожний з яких об'єднує від 3 до 5 департаментів. Однак останнім часом робляться спроби звужити значення терміна «регіон» і вживати його для позначення лише територіальних утворень, сформованих у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного та наділених політичним самоврядуванням [1, с. 175]. Прикладом таких держав, складові яких відповідають зазначеним критеріям, можуть бути європейські федеративні держави — Австрія, Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, а також унітарні держави з територіальними автономіями [5, с. 128]. При цьому пропонується, щоб держави, подібні до Італії та Іспанії, території яких повністю поділені на відповідні автономні територіальні одиниці

і щодо яких держава здійснює лише адміністративний нагляд, називати регіоналістськими чи регіональними [6, с. 224].

П. Шляхтун вживає термін «регіоналізована держава», яка визначається як «унітарна держава, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах автономії і децентралізації» [7, с. 449]. Визнання належності терміна «регіональна держава» до понятійно-категоріального апарату науки конституційного права зобов'язує визначити його місце в характеристиці форм державного устрою.

Більшість дослідників розглядають регіональну державу як перехідну від унітарної до федеративної держави. Існує також думка, згідно з якою державний устрій подібної держави має змішану форму. Так, О. Автономов вважає, що перетворення усіх адміністративно-територіальних одиниць в автономні якісно змінює форму держави. Регіональна держава внаслідок посилення самостійності утворень, що входять до її складу, «перестає бути унітарною, але й не перетворюється у федеративну, оскільки характер взаємовідносин центральних органів влади з органами регіонів залишається тим самим, що й в унітарній державі» [6, с. 224]. Ю. Юдін та Ю. Шульженко у своїх висновках ідуть ще далі, визначаючи регіональну державу як особливу, третю форму державного устрою [8, с. 285]. З останньою точкою зору ми не погоджуємося, тому що: по-перше, визнаючи, що родове поняття «форма державного устрою» має три види, ми порушуємо правила логіки, зокрема, правило поділу понять, за яким їх поділ можна здійснювати лише на одній основі, яка у цьому випадку відсутня [9, с. 64–66]; по-друге, нові поняття у теорії держави і права мають формулюватися не на основі юридичної догматики, а на узагальненні досвіду реально існуючих державних утворень. Але досвід у державному будівництві лише двох держав з їх глибокими внутрішніми суперечностями і непослідовною політикою у реформуванні органів державної влади не дає підстав вважати їх носіями нової форми державного устрою. Орієнтування на декілька ознак у визначенні нового поняття, у цьому разі «регіональної держави», є методологічно хибним. У зв'язку з цим природно виникає запитання: чим викликана велика популярність ідеї регіоналізації не лише у колах європейських політиків, а й всієї європейської громадськості? Відповідь на нього слід шукати, на нашу думку, в економічному підґрунті цієї проблеми.

Регіоналізація по-європейськи, або як її ще називають єврорегіоналізація — це ширма, за якою приховуються наміри представників транснаціональних монополій втілити в життя ідею євроінтеграції, характерними рисами якої є «сітьовий принцип організації, повна проникність кордонів і відкритість для фінансових та інформаційних потоків». Саме в цьому вони передбачали один зі шляхів виходу з фінансово-економічної кризи, яка охоплювала весь європейський континент.

«За задумом ідеологів євроінтеграції, — як стверджує адміністратор Європарламенту П. Ламуе, — поступово у Євросоюзі має відбуватися руйнування кордонів національних держав з їхніми жорсткими національними інтересами і конкуренцією. І здійснитися це може лише тоді, коли централізована влада національних держав ослаблюватиметься, а основні повноваження передаватимуться на регіональний або ж на загальноєвропейський рівень. Євросоюз стане союзом регіонів, а не держав і поступово сам перетвориться у федеративну державу» [10, с. 84].

У реалізації цих планів можна виокремити три напрями дій:

- 1) децентралізацію державної влади в окремих країнах з метою передачі регіонам максимальних повноважень і закріплення їх прямих відносин з інститутами ЄС;
- 2) утворення транскордонних регіонів та інших форм міжрегіонального співробітництва для розмивання кордонів окремих держав та забезпечення горизонтального об'єднання регіонів;
- 3) захист прав національних та етнічних меншин з метою утворення нових регіонів на етнічній основі.

Нині майже у половині держав — членів Євросоюзу регіональні органи влади наділені законодавчими повноваженнями різного ступеня і функціонують як «партнери» ЄС. Однак принципово важливим є питання про те, якою мірою регіоналізація сприяє вирішенню головного завдання, заради якого вона проголошувалася — вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів. Факти свідчать про те, що ця формула є пропагандистським прикриттям, оскільки в умовах витіснення держави з економіки і визначення конкурентоздатності як ключового принципу розвитку, розквіт регіонів залежить тепер не від активності регіонального «громадянського суспільства», а від здібностей місцевої влади залучити якомога більше інвесторів. Внаслідок цього неухильно зростають розриви між рівнями розвитку регіонів. У широкій самостійності зацікавленими стали найрозвинутіші регіони, які бажають забезпечити собі фінансову самостійність і зняти з себе тягар відповідальності за менш розвинуті сусідні адміністративно-територіальні одиниці. Так почав гуртуватися союз між транснаціональною елітою, європейською бюрократією і місцевою владою найрозвинутіших регіонів, яким доручена місія «підточування» державних суверенітетів. А для світової громадськості результати цієї цілеспрямованої діяльності подаються як природний процес «кризи» національної держави.

Другий напрям стратегії регіоналізації має на меті поступову ліквідацію державних кордонів за допомогою міжрегіонального співробітництва, головну роль в якому відіграють транскордонні регіони (єврорегіони), які зв'язують прикордонні території різних країн. У «Хартії прикордонних та транскордонних регіонів», прийнятій Асоціацією європейських прикордонних регіонів (далі — АЄПР) у 1981 р. із змінами, внесеними у 2004 р., говориться: «Метою співробітництва... є розвиток таких структур координації, процедур та інструментів, які приведуть до усунення перешкод і чинників розриву, а також, в підсумку, до подолання концепції кордону і переведення його значення до простого адміністративного кордону» [11]. Характерно, що в цьому документі кордони названі «рубцями історії», натякаючи на їх негативну роль.

Кордони в континентальній Європі справді не скрізь є досконалими. Вони часто окреслювалися, особливо після закінчення Другої світової війни, відповідно до геополітичних інтересів малих народів. Та йдеться не про спроби досягти справедливості, а про те, щоб «дискваліфікувати» саме поняття державного кордону як однієї з найважливіших складових національного суверенітету. У цій стратегії єврорегіонам задумана роль засобу «розмивання» державних кордонів, що в підсумку надасть можливість розробити політику освоєння територій і створити широкий внутрішній ринок в інтересах транснаціональних стратегічних учасників.

Третій напрям стратегії єврорегіоналізації має на меті «дробіння» європейської території на велику кількість етнолінгвістичних утворень, підпорядкованих одному центрові. Головну роль у реалізації цієї стратегії відіграє Федералістський союз європейських національних меншин (далі — ФСЄНМ), до якого входить 81 організація. Вони представляють 52 етнічні меншини з 32 країн Європи, в тому числі з республік колишнього СРСР. Союз підтримує зв'язки з депутатами Європарламенту, входить до Ради Європи і співпрацює з американською структурою «Проект щодо етнічних відносин», яка функціонує також у межах ЄС [11].

Слід зазначити, що ФСЄНМ свою діяльність здійснює обережно і завжди наголошує, що «виступає активно проти сепаратизму та будь-якого насильницького порушення кордонів» і не допускає до своїх лав радикальні організації, які могли б скомпрометувати його. Та все ж головною метою цього Союзу є повна емансипація етнічних груп у межах політики розширення самостійності єврорегіонів.

Правову базу діяльності ФСЄНМ становлять «Європейська хартія регіональних мов або мов меншин» Ради Європи від 5 листопада 1992 р. та «Рамкова конвенція про захист національних меншин» Ради Європи від 10 листопада 1994 р. Ці документи спільно створюють

умови для здійснення етнічної федералізації, оскільки зобов'язують держави не лише сприяти підтриманню меншинами своєї самобутності, а й дозволяти використання регіональних мов у всіх сферах діяльності.

ФСЄНМ об'єднує представників різних етносів, як великих, що мають свою державність, але проживають як меншина на іншій території, так і малочисельних, що ніколи не мали своєї державності. Так, членами Союзу є організації німців Угорщини, Богемії, Грузії, Казахстану, Узбекистану, угорців Словаччини і Румунії, хорватів Воеводини і Словаччини, поляків Чехії, чехів Словаччини, фризів Нідерландів, ельзасців і лотарингців Франції, македонців Греції, фіннів Швеції, інгушів та кабардинців Росії, кримських татар та угорців України та ін. [11]. Крім ФСЄНМ, з реальними планами етнорегіоналізму в Європі виступають й інші організації, зокрема політична група депутатів Європарламенту «Зелені — Європейський вільний альянс», Європейський центр захисту нащадків меншин, Європейський інститут народів та ін. Отже, сьогодні фактично немає жодної європейської країни, за винятком Португалії та Ісландії, яку б ці організації не планували якимось чином регіоналізувати. Цих глибинних процесів, що загрожують існуванню сучасних європейських держав, не помічають або не хочуть помічати деякі прихильники євроінтеграції у багатьох країнах. Так, С. Корнев, визнаючи, що сучасний єврорегіоналізм ставить під сумнів цілісність великих національних держав Європи, вбачає у ньому і позитивний момент: «Регіоналізм роздрібнює не Європу, а самостійні “європейські країни”, які й самі вже давно взяли курс на поступове злиття. Він ставить за мету не дисипацію, а збирання колись єдиної Європи, поділеної сторіччями ганебних міжусобиць» [12]. Можна було б заперечувати проти такої категоричної заяви. Але автор сам звернув увагу на одне вразливе місце в проєкті інтеграції Європи через регіоналізацію, яке ускладнить процес його втілення в життя. Йдеться про вирішення долі так званих малих країн, які дуже чутливі до втрати свого державного суверенітету. С. Корнев зауважує, що в плані переходу цих країн на регіональне самоуправління у них виникнуть проблеми, особливо, якщо врахувати схильність керівництва ЄС до придумування різних бюрократичних правил і регламентів [12]. Чи сприймуть всі країни — члени Європейського Союзу проведення у такий спосіб регіоналізації, покаже час. На завершення розгляду цієї проблеми варто звернути увагу на її правовий аспект.

Науковці в галузі конституційного права з країн Західної Європи, які підтримали ідею утворення Європейського Союзу та інших міждержавних об'єднань, не припускали, що цей процес може спричинити обмеження суверенітету, а потім і втрату самостійності сучасних європейських держав. Так, вже згаданий професор Страсбурзького університету Ж.-П. Жакке писав у 2000 р., що Європейський Союз та європейські співтовариства не загрожуватимуть існуючим державам. Навпаки, мета їх створення має полягати в тому, «щоб дозволити державам-членам, крім спільного ринку, разом здійснювати ті завдання, ефективно вирішення яких вони були б неспроможні взяти на себе, діючи поодиночці» [13, с. 50]. А далі автор робить висновок про те, що «існування Співтовариств і Європейського Союзу є одним із засобів забезпечення стабільності та ефективності національних держав шляхом плати ними певної ціни у вигляді усупільнення деяких видів компетенції. Таке об'єднання держав відповідає викликам сучасного світу» [13, с. 50].

На відміну від такого бачення розвитку національних держав у рамках Європейського Союзу, його нинішні керівники та їх натхненники ставлять за мету утворення шляхом євроінтеграції нової централізованої європейської держави, що була б могутнішою за сучасний Союз і спроможною конкурувати не лише з США, а й з іншими лідерами багатополярного світу, якими стають Китай, Росія, Індія, Бразилія, країни Перської затоки.

Список використаних джерел

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. — К. : Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.
2. *Гайбах Г.* Структура і завдання земель та адміністративних районів у федеральній політичній структурі Німеччини / Г. Гайбах, С. Серонг // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. — К. : К.І.С., 2003. — С. 65–90.
3. *Мішель Ф.* Проміжний рівень управління в Італії: від «фрагментації» до «кооперативного регіоналізму» / Ф. Мішель // Проміжний рівень управління в європейських державах : складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. — К. : К.І.С., 2003. — С. 178–200.
4. *Ківеру-Чіотіні С.* Типовий проміжний рівень управління в Греції: регіони як органи державного управління та префектури як органи «самоврядування» / С. Ківеру-Чіотіні, Н. Сакелларіаду // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. — К. : К.І.С., 2003. — С. 91–107.
5. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховкуна. — К. : Основи, 1996. — 420 с.
6. *Автономов А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. С. Автономов. — М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2008. — 560 с.
7. *Шляхтун П. П.* Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. — К. : Либідь, 2005. — 568 с.
8. *Сравнительное конституционное право : учеб. пособ. / отв. ред. В. Е. Чиркин.* — М. : Междунар. отношения, 2002. — 448 с.
9. *Логика : учеб. пособ. / сост. И. П. Билецкий, П. В. Брунько, О. Н. Кузь, В. А. Черненко и др.* — Х. : ИНЖЭК, 2004. — 224 с.
10. *Власова О.* Брюссельський експеримент / О. Власова // Експерт. — 2007. — № 46 (587). — С. 84–87.
11. *Четверикова О.* Бельгія, Іспанія. Механізм перекройки карти Європи / О. Четверикова [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.otechestvo.org.ua>.
12. *Корнев С.* Русский регионализм: сегодня и завтра / С. Корнев [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.apn.ru>.
13. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : учеб. пособ. / Ж.-П. Жакке ; пер. с фр. — М. : Юрист, 2002. — 365 с.

Мяловицька Н. А. Сучасні проблеми регіоналізації в європейських країнах

У статті досліджуються питання децентралізації функцій держави та сучасні проблеми регіоналізації в європейських країнах.

Ключові слова: регіон, регіональна держава, децентралізація, регіоналізація, національна меншина.

Мяловицкая Н. А. Современные проблемы регионализации в европейских странах

В статье исследуются вопросы децентрализации функций государства и проблемы регионализации в европейских странах.

Ключевые слова: регион, региональное государство, децентрализация, регионализация, национальное меньшинство.

Myalovytska N. Modern problems of regionalization in Europe

The paper investigates the issues of deconcentration and decentralization of state functions and the role of local authorities in implementing socio-economic development discusses the concept of region. At the level of scientific analysis, the term «region» as a geographical concept is associated with a certain part of the territory, which is characterized by complex inherent economic, historical, demographic, geographic, climatic and other natural. In most cases, the term is also used to characterize different types of territorial organization of the modern state, which has a predominantly layered structure. Regions are defined as territorial entities that may have the status of the Federation, territorial autonomy, ordinary administrative-territorial units. The concept «regional state» and its place in the characteristic forms of government. Analyzes the current problems of regionalization in Europe strategy focuses on three areas of European integration: the decentralization of state power in individual states to transfer regions of maximum power and consolidation of their direct relationship with the institutions of the European Union; formation of cross-border regions and other forms of inter-regional cooperation for the erosion of individual states and provide horizontal merging regions; protection of the rights of national and ethnic Minority to form new regions based on ethnicity.

Key words: region, the regional government, decentralization, regionalization, national minorities.