

In the process of the research, the author has come to the conclusion that the main features of monitoring as the form of control are the systematic of implementation; noninterference in the direct activity of the subject; implementation through observation, analysis, prevention, etc.

The objects of monitoring in the system of executive authorities are activity in accordance with the tasks, regulations, implementation of legal orders. Among the main functions should accent analytical and informative, preventive, coordinative, organizational and prognostic functions.

The analysis of academic literature, strategic directions of the reform of public administration in Ukraine and current legislation has shown significant attention to the legal monitoring and improvement of analytical and informational components, which give possibility to make contactless monitoring of the conditions of the object and timely predict possible risks. In this regard, the problem of further improving the implementation of monitoring of the executive authorities' activities and its legal support should be in the spotlight of scientists and practitioners.

Key words: legal monitoring, main features and functions of monitoring, control, supervision of executive authorities.

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-27-31

УДК 340.1

*Б. І. Андрусишин,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова, доктор історичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України*

МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК «НЕВІДКЛАДНА ІНСТИТУЦІЯ» ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

Постановка проблеми. Зовнішня політика України спрямовується на утвердження й розвиток нашої країни як незалежної демократичної держави, на збереження її територіальної цілісності та недоторканності кордонів, на включення національного господарства у світову економічну систему, на поширення в світі образу України як надійного і передбачуваного партнера. Діяльність сучасної Української держави у сфері міжнародного співробітництва базується на дотриманні міжнародних стандартів прав людини, принципу неподільності міжнародного миру і міжнародної безпеки, визнанні пріоритету загальнолюдських цінностей, пріоритеті норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, засудженні практики подвійних стандартів у міждержавних стосунках тощо.

Особливе місце у процесі співробітництва держав належить міжнародному контролю, який здійснюється на основі договору про взаємодію між суб'єктами міжнародного права в тій чи іншій сфері міжнародних відносин і являє собою обумовлені сторонами заходи перевірки виконання взятих ними зобов'язань. Такі заходи здійснюються за допомогою діяльності контрольних органів, які створюються на базі міжнародних органів та організацій. Зобов'язання, що стосуються реалізації контролю на міждержавному рівні, випливають із міжнародного договору, що ґрунтується на засадах добровільності, взаємності, неприпустимості втручання у внутрішні справи один одного, узгодженні міжнародного і національного права.

Міжнародний контроль покликаний підтримувати врегульовані договором відносини з приводу певних дій або утримання від них, зберігати встановлений стан речей у межах узгодженого сторонами правового режиму. За допомогою міжнародного контролю здійснюється констатація виконання міжнародно-правового зобов'язання або відходу від нього. В останньому випадку держава-учасник договору зобов'язана усунути ситуацію, яка загрожує виконанню договору, та вжити заходів щодо його неухильного дотримання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Свого часу питання щодо міжнародного контролю як дієвого інструмента вдосконалення управління державою досліджувалися у працях П. Алстона, Є. Бредлі, Б. Бутрос-Галі, Т. Буєргенталя, Н. Вальткоса, К. Вассека, Д. Гом'єн, М. Дженіса, Л. Звака, І. Камерона, А. Кассезе, Р. Кея, Г. Лаутерпахта, С. Лекі, Д. МакГолдріка, Р. Норіса, Б. Рамчарана, А. Робертсона, Х. Саба, П. Сіджхарта, М. Тарді, Д. Харріса, У.А. Шабота, Д. Шелтона та ін.

Але, не зважаючи на наявність значної кількості досліджень щодо проблематики міжнародного контролю як дієвого інструмента вдосконалення управління державою, загальною їх рисою є певна фрагментарність та суперечливість. Тому вважаємо доцільним розглянути визначену тематику на новому теоретико-методологічному рівні із врахуванням досягнень сучасної юридичної науки та міжнародної практики.

Метою статті є розкриття ролі і значення міжнародного контролю як «невідкладної інституції» вдосконалення управління державою в умовах інтеграції України до Європейського Союзу.

Основні результати дослідження. «По суті, УА, має на меті поглиблення політичних та економічних відносин між Україною та ЄС шляхом створення розширеного інституційного механізму і закріплення нових положень щодо наближення законодавства, – пише професор європейського права Гентського університету, Бельгія, – П. Ван Елсуwege. – Особливе значення має прагнення створити ПВЗВТ*, що наближає до «поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС» [2, с. 9-10].

Оскільки УА, підкреслює П. Ван Елсуwege, як всеохоплююча рамкова угода, положення якої поширюються на весь спектр відносин між Україною та ЄС, у тому числі заходів щодо співробітництва і зближення у галузі спільної зовнішньої політики і політики безпеки (далі – СЗПБ), а також співробітництва у галузі свободи, безпеки та правосуддя (далі – СБП) [2, с. 10].

Як новий правовий документ, який має комплексний характер, УА має на меті «досягнення «поглибленої» інтеграції і вимагає значного наближення законодавства, у тому числі складних механізмів забезпечення однакового тлумачення та ефективного застосування відповідного законодавства ЄС» [2, с. 11]. – підкреслює П. Ван Елсуwege. Бельгійський професор привертає увагу до політичних критеріїв, таких, як «стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенства права, права людини та основні свободи», які «визначаються не тільки «як істотні елементи» УА (преамбула), вони також є невід’ємною частиною встановлення політичного діалогу (ст. 6 УА) і співробітництва у сфері свободи, безпеки та юстиції (ст. 14 УА). На економічному рівні створення ПВЗВТ розглядається як засіб для «завершення переходу України до діючої ринкової економіки» (ст. 1(2) УА). І останнім, але не менш важливим є те, що УА ґрунтується на прагненні України до «зближення з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах» [2, с. 14].

На кожному із означених напрямів співпраці між Україною та ЄС варто було б зупинитися детально і висвітлити її глибоко і всебічно. Але це завдання є дуже обширне і заслуговує не однієї монографії. Тому коротко зупинимось на системі захисту прав людини, передбачених міжнародними конвенціями, ратифікованими Україною, яка зобов’язується шанувати і забезпечити всім людям, що знаходяться на її території й у межах її юрисдикції, рівні права без будь-яких преференцій, що стосуються раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, власності, або інших статусів [3, с. 5].

У доробку вітчизняних та зарубіжних дослідників є теоретичні розробки стосовно найпоширеніших, найактуальніших для українського суспільства видів дискримінації за будь-якими ознаками – раси, етнічної, національної належності, гендеру, віку. Однак, «попри наукові розробки Україні поки що не вистачає практичного досвіду для ефективної боротьби з дискримінацією за будь-якими ознаками», – зазначають автори монографії «Запобігання дискримінації в Україні в контексті європейської інтеграції» (К., 2015) [3, с. 7]. Автори, відповідно, пропонують сформулювати наукову та вдосконалити законодавчу базу ефективного забезпечення захисту від дискримінації, аналізуючи політико-правові механізми запобігання та протидії ксенофобії в державах Європейського Союзу та сусідніх пострадянських країнах, які напружували власний досвід боротьби з цими деструктивними явищами. «Недосконалість правової бази унеможливує реалізацію ефективної антидискримінаційної політики, а це перешкода на шляху європейської інтеграції», [3, с. 8] – наголошують дослідники. Науковцями розроблено і передано у відповідні комітети Верховної Ради України ряд законопроектів, які мають на меті ліквідувати шляхом прийняття спеціальних законів передумов, які дозволяють порушувати конституційні права і свободи (ст. 24 Конституції України) за ознаками раси, кольору шкіри, політичними, релігійними та іншими переконаннями, статті, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, серед яких: проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо взаємодії держави і релігійних конфесій)»; проект Закону України «Про посилення відповідальності за дискримінаційні дії»; проект Закону України «Про запобігання дискримінації щодо осіб літнього і похилого віку в Україні»; проект Закону України «Про внесення змін до Зако-

* Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі.

ну України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»; проект Закону України «Про порядок застосування мов в Україні».

Науковці значну увагу приділяють контролю за порядком імплементації в національне законодавство положень УА. Зокрема, у 2014-2017 рр. діяв затверджений Кабінетом Міністрів України план імплементації Угоди, де постатейно визначено необхідні заходи та відповідальні державні органи. Зокрема, Антимонопольний комітет України (АМКУ) має постійно здійснювати контроль за дотриманням положень ст. 255 Угоди, яка роз'яснює принципи і методики визначення будь-яких штрафних санкцій за порушення Законодавства про конкуренцію [4, с. 79].

Міжнародний контроль за державним управлінням у цій частині угоди проявляється у необхідності вдосконалення законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості діяльності АМКУ через процедуру запровадження громадського контролю, «шляхом, зокрема, обов'язкового опублікування його рішень за результатами розгляду заяв і скарг, віднесених до його компетенції» [4, с. 80]. Але, найголовнішим, на нашу думку, є те, що гармонізація українського і європейського законодавства гарантована можливістю застосувати практику Суду ЄС, що тлумачить і роз'яснює особливості реалізації норм права Європейського Союзу у частині, скажемо, економічної інтеграції.

Стосовно ж питань імплементації положень УА щодо основних конституційних прав і свобод людини, коли через неможливість застосування національного законодавства і внутрішніх механізмів громадянину залишається така форма міжнародного контролю, як звернення до різноманітних міжнародних інституцій, і, зокрема, до Європейського суду з прав людини.

Водночас Україна та ЄС повинні, згідно зі ст. 47, забезпечити своїм громадянам безперешкодного доступу до судів й адміністративних органів захисту своїх прав і прав власності.

Згідно з Конституцією України (ст. 9) чинні міжнародні договори, які були схвалені Верховною Радою України, є частиною національного законодавства країни, відповідно, міжнародні договори отримують статус норм національних законів.

«УА, – пише В. Муравйов, – передбачає створення інституційного механізму для ухвалення постанов з метою її імплементації» [5, с. 24].

Існує Рада асоціації Україна – ЄС. 17 грудня 2018 р. відбулося вже п'яте засідання з дня набрання чинності УА.

До складу Ради асоціації входять члени Ради ЄС, Комісії ЄС та члени Уряду України. Рада здійснює контроль і слідкує за виконанням та імплементацією УА, може розглядати питання двосторонніх і міжнародних відносин (ст. 461). Рішення Ради мають обов'язковий характер і рекомендації. Рада створює спеціальні комітети чи органи у певних сферах.

«Для здійснення нагляду з досягнення прогресу у реалізації положень УА можуть бути створені місії в Україні за участю інститутів ЄС, органів та агенцій, неурядових структур наглядових установ, незалежних експертів тощо. Результати нагляду та оцінки мають обговорюватися у спеціальних комітетах та органах, передбачених УА. Погоджені одноголосно комітетами та органами спільні рекомендації надаються Раді асоціації» [5, с. 25]. Водночас і Україна, і ЄС у випадках невиконання іншою стороною своїх зобов'язань за УА можуть вдаватися до санкцій. Важлива роль у міжнародному контролі, як інституції у вдосконаленні управління державою, належить громадським інституціям. Зокрема, «Платформа громадянського суспільства є форумом для членів Економічного і соціального комітету ЄС та представників громадянського суспільства України, – пише В. Муравйов, – який збирається з метою обміну поглядами на реалізацію УА» [5, с. 25].

В юридичній літературі (В. Сіренко та ін.) зустрічається думка про те, що для вдосконалення державного механізму необхідно формувати окрему спеціальну гілку державної влади, відокремлену від законодавчої, виконавчої і судової, яка б мала юридичні, організаційні, матеріальні і силові можливості встановлювати факти антизаконної поведінки будь-яких державних чиновників, включно з вищими посадовими особами держави. Найпершими завданнями органів контрольної влади має стати викорінення політичної і міжнародної корупції в країні, а також корупції управлінської еліти в економічній і соціальній сфері [6].

На можливість виокремлення контрольної гілки влади ще у міжвоєнний період писали українські правники-емігранти, про що пише у своїй монографії О. В. Токарчук. Аналізуючи Проект конституції УНР О. Ейхельмана 1921 р., «який задля досягнення мети українського народу та відповідно до власних державно-правових поглядів здійснив спробу практичного втілення принципів «народоправства» й соціальної справедливості», дослідниця підкреслює, що «учений виокремлю-

вав верховну (установчу), законодавчу, виконавчу, судову, контрольну гілки влади. Важливу роль відводив народу, оскільки ключовим принципом у його проєкті конституції є реалізація народного суверенітету, що передбачає впровадження інституту референдуму, тобто можливості народу брати участь у вирішенні конституційних, законодавчих, інших внутрішньополітичних і зовнішньополітичних проблем» [7, с. 363-364].

Висновки. Стає цілком очевидним, що подальша інтеграція України в ЄС, що знайшло своє відображення у змінах до Основного Закону [8], ставить вимогою вносити зміни до національного законодавства з метою створення умов для дії у внутрішньому національному правовому порядку положень права Євросоюзу, в тому числі організаційно-правових механізмів здійснення міжнародного контролю.

Список використаних джерел

1. *Правова доктрина України* : у 5 т. – Х. : Право, 2013. –Т.1. Загальнотеоретична та історична юриспруденція/ В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. – 976 с.
2. *Ван Елсувеге П.* Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом як інноваційний правовий інструмент// *Право України*. – 2015. – №8. – С. 9-17.
3. *Кресіна І. О.* та ін. Запобігання дискримінації в Україні в контексті європейської інтеграції : моногр. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 384 с.
4. *Смирнова К.* Імплементация положень про конкуренцію в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // *Право України*. – 2015. – № 8. – С. 75-82.
5. *Муравйов В.* Організаційно-правовий механізм реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // *Право України*. – 2015. – № 8. – С.17-32.
6. *Сиренко В. Ф.* Государство: демократическое, правовое, социальное (Очерки. Дискуссионные вопросы). – К. : Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2013. – 340 с.
7. *Токарчук О. В.* Розвиток державно-правових учень представниками української еміграції (1920-1930 рр.) : моногр. / О. В. Токарчук. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2019. – 477 с.
8. *Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)* : Закон України від 7 лют. 2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2680-19> (дата звернення: 02.04.2019).

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-31-34

УДК 342.52

*Олександр Васильович Батанов,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТНОГО СУПРОВОДУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ

Постановка проблеми. Проблематика конституційно-правового забезпечення та реалізації принципу рівності та заборони дискримінації є складною, багатогранною, методологічно актуальною та практично значущою, що пов'язано з прагненням сучасної конституційної юриспруденції вийти на нові горизонти сприйняття конституційно-правової реальності. Адже одним із пріоритетних завдань держави щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого громадянського суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи з основних напрямів реалізації та захисту прав людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.