

Представлено дослідження актуальних проблем історії права та держави, адміністративного, екологічного, трудового права, кримінального процесу, визначено шляхи та напрями їх розв'язання. Окремі дослідження направлені на аналіз прав людини, визначення механізму їх реалізації та захисту.

Для наукових працівників, практиків, викладачів, аспірантів, студентів.

The issue covers research on the history of law and state, administrative law, environmental law, employment law, criminal procedure as well as the ways and directions for their development. Some studies deal with human rights and the mechanism for their implementation and protection.

The issue is intended for researchers, legal practitioners, students.

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР	І.С. Гриценко, д-р юрид. наук
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	І.С. Сахарук, канд. юрид. наук (відп. секр.); Р.А. Майданик, д-р юрид. наук, проф.; О.О. Отрадна, д-р юрид. наук, доц.; В.С. Щербина, д-р юрид. наук, проф.; Н.В. Пришва, д-р юрид. наук, проф.; О.В. Дзера, д-р юрид. наук, проф.; М.І. Іншин, д-р юрид. наук, проф.; С.Я. Фурса, д-р юрид. наук, проф.; М.В. Краснова, д-р юрид. наук, проф.; П.С. Берзін, д-р юрид. наук, проф.; А.М. Мірошніченко, д-р юрид. наук, проф.; М.А. Погорецький, д-р юрид. наук, проф.; Ю.С. Шемшученко, д-р юрид. наук, проф.; А.Т. Комзюк, д-р юрид. наук, проф.; Г.П. Середа, д-р юрид. наук, проф.; О.В. Петришин, д-р юрид. наук, проф.; В.М. Бевзенко, д-р юрид. наук, проф.; А.М. Бойко, д-р юрид. наук; П.Б. Стецюк, канд. юрид. наук, проф.; П.П. Андрушко, канд. юрид. наук, проф.; М.Й. Вільгушинський, д-р юрид. наук; М.І. Цуркан, канд. юрид. наук; Я.М. Романюк, д-р юрид. наук; проф. Лаура Ваньї (Італія)
Адреса редколегії	Юридичний факультет, вул. Володимирська, 60, Київ, Україна, 02017 ☎ (38044) 239 31 67 E-mail: visnyk.knu.law@gmail.com Web: http://visnyk.law.knu.ua/
Затверджено	Вченою радою юридичного факультету 23.09.19 (протокол № 2)
Включено	до Переліку наукових фахових видань України. Міністерство освіти і науки України. Наказ № 747 від 13.07.15
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ № 16528-5000Р від 19.04.10 КВ №24096-13936Р від 31.07.19
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	ВПЦ "Київський університет" (кімн. 43), б-р Т. Шевченка, 14, Київ, Україна, 01601 ☎ (38044) 239 31 72, 239 32 22; факс 239 31 28

BULLETIN

OF TARAS SHEVCHENKO NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV

ISSN 1728-2195

LAW

1(108)/2019

Founded in 1958

The issue covers research on the history of law and state, administrative law, environmental law, employment law, criminal procedure as well as the ways and directions for their development. Some studies deal with human rights and the mechanism for their implementation and protection.

The issue is intended for researchers, legal practitioners, students.

Представлено дослідження актуальних проблем історії права та держави, адміністративного, екологічного, трудового права, кримінального процесу, визначено шляхи та напрями їх розв'язання. Окремі дослідження направлені на аналіз прав людини, визначення механізму їх реалізації та захисту.

Для наукових працівників, практиків, викладачів, аспірантів, студентів.

CHIEF EDITOR	Prof. I. Hrytsenko, Doctor of law (Ukraine)
EDITORIAL BOARD	I. Sakharuk (Ph.D, Executive Editor); Prof. R. Maidanyk; Prof. O. Otradnova; Prof. V. Shcherbyna; Prof. N. Prishva; Prof. O. Dzera; Prof. M. Inshyn; Prof. S. Fursa; Prof. M. Krasnova; Prof. P. Berzin; Prof. A. Miroshnichenko; Prof. M. Pogoretsky; Prof. Yu. Shemshuchenko; Prof. A. Konzyuk; Prof. G. Sereda; Prof. O. Petryshyn; Prof. V. Bevzenko; Dr. A. Bojko; Prof. P. Stetsyuk; Prof. P. Andrushko; Dr. M. Vilgushinsky; M. Tsurkan (PhD); Prof. Ya. Romanyuk; Prof. L. Vaqni (Italy)
Editorial address	Faculty of Law, 60 Volodymyrska Street, Kyiv, Ukraine, 02017 Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 03022, Kyiv, phone: 38 044 239-31-67; E-mail: visnyk.knu.law@gmail.com Web: http://visnyk.law.knu.ua/
Approved by	the Academic Board of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Minutes No. 2 dated 23 September 2019)
Accreditation	The journal is included in the "List of Scientific Professional Editions of Ukraine" (Decree of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 747 dated 18 July 2015)
Registration	the Ministry of Justice of Ukraine Registration certificate KB № 16528-5000P dated 19 April 2010 Registration certificate KB No. 24096-13936P dated 31 July 2019
Publisher	Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine Publishing center "Kyiv University". DK №1103 of 31.10.02
Address of publisher	01601, Kyiv-601, Boulevard Shevchenko, 14, room. 43 ☎: +38 044 239-31-72, +38 044 239-32-22; fax: +38 044 239-31-28

ЗМІСТ

Даниленко Б. Обмеження прав людини: небезпечна тенденція	5
Іванов О. Юридичне забезпечення експансії Російської імперії на Балканах (кінець XVIII – друга половина XIX ст.ст.)	12
Крижевський А., Дерій О. Правові та організаційні засади міграційної політики Радянської України (1922–1991 рр.)	21
Погорєлова О. Міжнародно-правове регулювання праці трудових мігрантів	26
Позняк Е., Шараєвська Т. Правові проблеми та перспективи розвитку екологічного моніторингу в Україні з урахуванням міжнародної співпраці та євроінтеграції	31
Сахарук І. Правові засоби подолання гендерних диспропорцій на ринку праці в Україні	42
Юхно О. Проблемні питання законодавчого і прикладного удосконалення початкового етапу досудового розслідування	47

CONTENTS

Danylenko B. Restriction of Human Rights: the Dangerous Tendency	5
Ivanov O. The Legal Background for the Russian Empire's Expansion Towards the Balkans (Late XVIII – Second Half of the XIX Centuries)	12
Kryzhevskiy A., Derii O. Legal and Organizational for the Migration Policy of the Soviet Ukraine (1922–1991)	21
Pohorielova O. International Legal Regulation of Migrant Workers Labor	26
Pozniak E., Sharaievska T. The Legal Issues and Prospects for the Environmental Monitoring Development in Ukraine in Light of International Cooperation and Eurointegration	31
Sakharuk I. Legal Ways for Overcoming Gender Disproportions in the Ukrainian Labor Market	42
Yukhno A. Some Problematic Issues of Legislative and Applied Improvement of the Initial Stage of Pre-trial Investigation	47

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ: НЕБЕЗПЕЧНА ТЕНДЕНЦІЯ

Присвячено дослідженню обмеження прав людини в Україні. Зроблено висновок, що в Україні існує тенденція обмеження прав людини. Суб'єктами порушення прав людини є як держава, так і приватні особи. У сфері законодавчої політики ця тенденція зросла після парламентських виборів 2014 р. Загальновідомо, що саме того року в Україні почалася війна. Проте більшість обмежень прав людини, запроваджені Законами України (що порушують Конституцію України) з того часу, не мають жодного стосунку до військових дій та національної безпеки. Також було виявлено такі тенденції: 1) останні зміни до українського законодавства не лише обмежують конституційні права, але й порушують принципи права та конституційні гарантії прав людини; 2) порушення права на недоторканість особистого життя мають тотальний характер внаслідок використання сучасних інформаційних технологій; 3) низка конституційних прав людини порушена шляхом законотворчості у сфері сімейних відносин; такі закони ухвалюються Верховною Радою України з небаченою раніше швидкістю; 4) як держава, так і приватні особи використовують сучасні технології з метою порушення прав людини; з'являються нові способи порушення прав людини, засновані на сучасних технологіях. Зроблено висновок, що обмеження прав людини, які здійснюються шляхом правотворчості, завжди мають певну аргументацію. Проте ані політичні, ані економічні, ані соціальні, ані будь-які інші інтереси не можуть бути підставою для порушення прав і свобод людини.

Ключові слова: права людини, Конституція України, законодавча діяльність, обмеження, тенденції, сучасні технології.

*Незважаючи на те, що повітря сповнене
теоріями "свобод" та дикими криками про "права",
особиста свобода безупинно калічиться.
Генрі Форд*

Вступ. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., визнана як одна з найбільш демократичних і прогресивних конституцій країн світу. Згідно із частиною третьою ст. 22 Конституції України при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод.

За роки, що минули з часу прийняття Конституції України, права та свободи людини, визначені розд. II Конституції України, неодноразово порушувалися, зокрема Законами України й іншими правовими актами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Права людини були предметом численних наукових досліджень представників науки конституційного права України: Ю. Тодика, П. Рабіновича, С. Шевчука, В. Речицького, В. Серьогіна та ін. Проте обмеження прав людини, визначених Конституцією України, як послідовна тенденція, не набуло належного висвітлення в юридичній науці.

Мета і завдання дослідження. Метою цього дослідження є виявлення тенденцій у сфері порушення прав людини в Україні, насамперед, у законодавчій політиці.

Основні результати

Право на недоторканість особистого життя. Нині порушення цього права мають тотальний характер. Дедалі частіше можна зустріти публікації в ЗМІ про торгівлю особистими даними з боку поліцейських [1, 2], працівників банків [3] та інших осіб. Проте ні Верховна Рада України, ні Президент України – гарант Конституції України, ні інші уповноважені органи державної влади не вживають адекватних заходів для захисту права людини на особисте життя.

Ба більше, політика держави сприяє порушенню цього права. Згідно із частиною третьою ст. 32 Конституції України [4] кожен громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Законом України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" [5] було запроваджено Єдиний державний демографічний реєстр. Чимало положень цього закону

викликають занепокоєння. Проте не це головне. Головне те, що переважна більшість громадян України навіть не чула про існування такого державного реєстру. Хоча, на нашу думку, це найважливіший для людини реєстр, оскільки він призначений для зберігання даних про людину, зокрема, біометричних, які, до речі, завжди збиралися лише щодо злочинців.

Згідно зі ст. 31 Конституції України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинам чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

У 2018 р. в Україні стався масовий злам поштового сервісу Google Gmail. Сторонні особи могли з легкістю отримати доступ до листів чужої електронної поштової скриньки. Сервіс Gmail, на відміну від українських поштових сервісів, вважається надійним і захищеним. А тому багато людей в Україні довіряло не лише особисте листування, але й ділове листування з контрагентами цьому сервісу. Злам електронної пошти став справжнім шоком для них. Цей випадок яскраво продемонстрував всю ціну уявної надійності Gmail. Проте в української аудиторії дуже коротка новинна пам'ять, тому навіть таку подію, що безпосередньо торкнулася мільйонів українців, до кінця року вже майже ніхто не пам'ятав. Жодної реакції з боку правоохоронних органів на масове порушення права людини на таємницю кореспонденції в українському інформаційному просторі автором не було зафіксовано.

На нашу думку, порушення права людини на приватність у сучасних умовах має особливе значення. Ураховуючи можливості сучасних технологій, що безупинно зростають високими темпами, протиправне використання інформації про людину може бути застосоване для порушення інших прав людини все новими і новими способами. Саме тому ми переконані, що масове безупинне порушення права людини на особисте життя, що відбувається у наш час, становить особливу небезпеку для людини.

Право власності. Згідно із частиною четвертою ст. 41 Конституції України ніхто не може бути протипра-

вно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Серед усіх реформ, що здійснює держава, найбільш результативною є реформа з переходу на електронний документообіг, що, серед іншого, передбачає створення електронних реєстрів. Проте це стосується лише кількості. Якість українська низька, що породжує численні порушення прав людини, насамперед – права власності.

Наприклад, з кожним роком посилюється рейдерство. Питома вага рейдерських атак з учиненням протиправних дій стосовно державних реєстрів надзвичайно висока. Деякі юристи навіть виділяють окремий вид рейдерства – реєстраційний [6, с. 45]. Один із головних інструментів рейдерів – протиправні дії стосовно державного реєстру прав. Вони набули такого масштабу, що у 2016 р. при Міністерстві юстиції України створено Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, відому як антирейдерська комісія [7]. Проте, як свідчить практика, ефективність її діяльності низька.

Під загрозою не лише бізнес. Трапляються випадки, коли державні реєстратори надають витяги з державного реєстру прав, згідно з якими квартира має двох власників. А двома власниками однієї земельної ділянки вже давно нікого не здивуєш. Виникає питання: якщо якість електронних реєстрів настільки низька, для чого держава так поспішає із їх запровадженням?

З часу прийняття Конституції України Верховною Радою України ухвалено не один закон, що порушує право власності, закріплене Конституцією України.

За короткий історичний період розвитку земельно-го права України чітко вимальовується тенденція із зменшення прав власників земельних ділянок на користь орендарів. Ця тенденція добре відома практикам [8, с. 15]. Її огляду можна присвятити окрему наукову статтю, тому наведемо лише деякі останні новели законодавства.

1 січня 2019 р. набуває чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні" [9]. Тепер орендар зможе укласти договір суборенди без згоди орендодавця (частина шоста ст. 93 Земельного кодексу України, частина перша ст. 8-2 Закону України "Про оренду землі"). Деякі положення закону викладені настільки неоднозначно, що можна дійти висновку: не потрібна згода власника і на укладання договору оренди (частина четверта ст. 37-1 Земельного кодексу України).

Наведений вище закон, у супереччю частині п'ятій ст. 41 Конституції України, встановлює примусове відчуження земель юридичних осіб колективної форми власності (частини перша, сімнадцята нової редакції ст. 14-1 Закону України "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв") [9].

Свобода слова. Згідно із частиною першою ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Нещодавно широкий суспільний резонанс викликала ідея криміналізації заперечення голодомору українського народу 1932–1933 рр. У 2016 р. до Верховної Ради України було подано законопроект № 4120 [10], а у 2017 – законопроекти № 5692 [11] та № 7343 [12]. Законопроекти мають аналогічний зміст і передбачають кримінальну відповідальність за публічне заперечення голодомору як геноциду україн-

ського народу. Нині всі три законопроекти очікують на розгляд у парламенті.

Ми повністю погоджуємося з висновками Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, що законопроекти доцільно відхилити. Публічне заперечення фактів є лише проявом власної думки окремої особи чи групи осіб. А свобода думки і слова є конституційним правом кожної людини, яке не може бути обмежене, крім випадків, коли воно суперечить інтересам національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку (ст. 34 Конституції України). Публічне заперечення історичних фактів не можна віднести до жодного із зазначених випадків [13, с. 2].

Вважаємо також за необхідне, як це зроблено у згаданих вище висновках, навести деякі положення Спільного проміжного висновку щодо Закону України "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки" ухвалений Венеціанською комісією на 105-му пленарному засіданні [14].

Оцінюючи санкції ст. 436-1 КК "Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів" (у чинній редакції), Венеціанська комісія та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ зазначили, що "Суд з прав людини та Комісія з прав людини ООН вважають неприйнятним навіть загрозу покарання у вигляді позбавлення волі за ненавистницьке вираження поглядів ... У справі *Murat Vural v. Turkey* Європейський суд з прав людини чітко заявив, що, в принципі, "мирні та ненавистницькі форми вираження не повинні піддаватися загрозі покарання у вигляді позбавлення волі" (п. 93). Суворі покарання, встановлені законом, разом із вищезазначеним браком передбачуваності його положень, можуть призвести до того, що Європейський суд з прав людини назвав "охолоджуючим ефектом", спроможним завдати шкоди реалізації усіма членами суспільства свободи вираження поглядів у цілому та політичних поглядів зокрема. Наслідком може стати позбавлення людей бажання брати участь у суспільному житті, радше ніж захист гідності жертв та недопущення повернення тоталітарного режиму (п. 95).

Ми не підтримуємо ні комуністичний, ні націонал-соціалістичний політичні режими. Адже ідеї, що лежали в їх основі, суперечать ідеї прав людини, що і призвело на практиці до жакхливих злочинів проти людства. Проте розглянуті вище законодавчі ініціативи суперечать праву людини на свободу слова. Людина не може бути притягнена до юридичної відповідальності за висловлення своїх думок, навіть якщо ці думки повністю позбавлені здорового глузду.

На наш погляд, підхід щодо запровадження юридичної відповідальності за висловлювання стосовно історичних подій приховує в собі особливу небезпеку. Адже добре відомо, що історію пишуть переможці. З огляду на це версія історії, затверджена офіційною історичною наукою, часто далека від істини. Крім того, різні історики мають різні погляди на одні й ті самі історичні події, і не завжди та думка, що має більше поширення, правильна. Безумовно, голодомор українського народу 1932–1933 рр. – жакхлива трагедія й один із найгірших злочинів проти людства у ХХ ст. Досі живі свідки тих подій. Проте про інші важливі історичні події не можна сказати те саме. Викладання історії, особливо в середній школі, засноване на міфах. Національні герої, за прискіпливішої перевірки, часто виявляються не настільки героїчними, як би того хотілося шкільним учителям. І, зреш-

тою, не такими вже й національними. Чи висвітлення історичних фактів, що суперечать історичним міфам, має підлягати кримінальному переслідуванню?

Свобода слова лежить у фундаменті демократії. Її обмеження неминуче призведе до послаблення демократії.

Свобода пересування. Відповідно до частини першої ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Конституція України не визначає підстав для таких обмежень. Чи означає це, що Верховна Рада України може щодня ухвалювати новий закон, що обмежує свободу пересування? Звісно ж, ні.

На наше переконання, у цій ситуації необхідно керуватися нормою, визначеною в частині другій ст. 3 Конституції України: права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Ураховуючи зміст наведеної вище конституційної норми а також те, що ст. 3 віднесена до розд. I "Загальні засади" Конституції України і викладені в ній положення належать до основ конституційного ладу України, логічно припустити, що кількість обмежень свободи пересування, визначених законом, з часом буде зменшуватися. Проте відбувається не зовсім так.

На нашу думку, нові обмеження свободи пересування можуть запроваджуватися лише у виняткових випадках в інтересах захисту прав і свобод людини та національної безпеки.

Ми не будемо розглядати обмеження свободи пересування, пов'язані із військовою агресією проти України. Під час війни виникають особливо небезпечні загрози правам людини, тому певні обмеження свободи пересування за умов військових дій необхідні.

Проте з початку військових дій було запроваджено обмеження свободи пересування, ніяк з ними не пов'язані.

Законом України від 6 грудня 2017 р. № 2227-VIII "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" [15] (набрав чинності 11 січня 2019 р.). Загальну частину Кримінального кодексу України доповнено розд. XIII-1 "Обмежувальні заходи". Згідно з п. 3 частини першої нової ст. 91-1 Кримінального кодексу України до обмежувальних заходів віднесено заборону наближатися на визначену відстань до місця, де особа, що постраждала від домашнього насильства, може постійно чи тимчасово проживати, тимчасово чи систематично перебувати у зв'язку з роботою, навчанням, лікуванням, чи з інших причин.

Згідно з п. 4 частини другої ст. 26 Закону України від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII "Про запобігання та протидію домашньому насильству" [16] до заходів тимчасового обмеження прав кривдника, що можуть бути визначені обмежувальним приписом, віднесено заборону наближатися на визначену відстань до місця проживання (перебування), навчання, роботи, інших місць частого відвідування постраждалою особою.

На нашу думку, цим новелам законодавства, що обмежують право людини на свободу пересування, бракує обґрунтування. Такий підхід порушує баланс прав та обов'язків кривдника й особи, постраждалої від домашнього насильства. Крім того, формулювання наведених вище норм українською мовою невдалі, що може спричинити до неумисного надмірного обмеження свободи пересування. Може навіть виявитися, що ці норми неможливо застосувати на практиці. Як розуміти, наприклад, словосполу-

чення "інших місць частого відвідування постраждалою особою"? А якщо ці місця у кривдника та постраждалої особи збігаються? Зокрема, місце роботи, проживання батьків похилого віку тощо.

Отже, останні зміни до законодавства порушують конституційне право людини на свободу пересування.

Спеціальні права. У теорії конституційного права до структури конституційного статусу особи віднесено правові принципи [17, с. 94]. Відповідно до неписаного принципу права, позбавлення прав, на які потрібен спеціальний дозвіл, здійснюється лише у випадку зловживання цими правами (учинення адміністративних та кримінальних правопорушень). Наприклад, особу можуть позбавити права керування транспортним засобом за порушення правил дорожнього руху; права полювання – за бракон'єрство тощо. Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2234-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів" [18], підготовлений Міністерством юстиції України, надає державним виконавцям повноваження встановлювати тимчасові обмеження права керування транспортними засобами, користування вогнепальною мисливською зброєю та полювання за наявності заборгованості зі сплати аліментів (частина дев'ята ст. 71 Закону України "Про виконавче провадження"). Це пряме порушення наведеного вище принципу права.

Право обирати і бути обраним. Відповідно до частини першої ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

3 липня 2018 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 2475-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання" [19]. Цим законом частину другу ст. 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" [20] доповнено п. 3 такого змісту: "Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку з несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання".

Відповідно до частини другої ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Згаданим вище Законом України № 2475-VIII також внесено зміни до Закону України "Про державну службу" [21]. Статтю 19 після частини другої доповнено новою частиною такого змісту: "3. На посаду державної служби категорії "А" або "Б" не може вступити особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання".

Наявність у державного службовця, який займає посаду державної служби категорії "А" або "Б", заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання є також новою підставою для припинення державної служби (п. 6 частини першої ст. 84 Закону України "Про державну службу").

Отже, норми Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення

економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання" порушують конституційні права громадян України на участь в управлінні державними справами. Обмеження прав, запроваджені цим Законом, не мають жодного стосунку до захисту прав дітей, оскільки жодним чином не поліпшують становище дитини.

Права найманих працівників. Трудові відносини поєднують у собі начала рівності та підпорядкування. Рівність виявляється під час укладання трудового договору: сторони добровільно вступають у трудові відносини. Проте після укладання трудового договору працівник підпорядковується роботодавцеві.

Таким чином, найманий працівник перебуває під організаційною та економічною владою роботодавця. Саме у світлі цього факту слід розглядати трудові відносини.

Наведемо приклади боротьби роботодавців із шахрайством, що вчиняється найманими працівниками із книги, підготовленої фахівцями юридичної фірми ALEXANDROV&PARTNERS "Антирейдерство. Захист агробізнесу": "Із шахрайством має справу кожен сучасний бізнес. Деякі вдаються до радикальних разових заходів дисциплінування персоналу (напр., масові звільнення, силові методи впливу, притягнення до відповідальності кількох співробітників, щоб інші мали на увазі ризик розвитку таких подій тощо). Юрій Триндюк, власник "Хлібних інвестицій", маючи прецеденти шахрайства навіть на рівні одного з підприємств, увів практику проходження детектора брехні всіма ключовими співробітниками" [22, с. 107–108].

Що автори мають на увазі під силовими методами впливу? Схоже, тут ідеться про протиправний фізичний вплив на працівників – нанесення тілесних ушкоджень тощо. Чому ж працівники не звертаються до Національної поліції? Можливо тому, що поліція не відреагує на таке звернення належним чином. Адже ні для кого не є секретом рівень продажності та деградації нашої правоохоронної системи. Особливо складно захистити свої права людині із провінції, де і проживає більшість працівників аграрних компаній.

Цей приклад яскраво демонструє те, яку владу роботодавці фактично мають над найманими працівниками. Що стосується проходження детектора брехні найманими працівниками в аспекті конституційних прав людини, ця тема потребує окремого дослідження.

Право на свободу й особисту недоторканість. Згідно із частиною першою ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу й особисту недоторканість.

Не буде перебільшенням твердження про те, що саме з цього права починається історія прав людини. Адже історично саме право на свободу й особисту недоторканість першим знайшло закріплення у нормативних актах [23, с. 461].

Гарантією дотримання цього права з боку держави є кримінально-процесуальне право. Прийняття чинного Кримінального процесуального кодексу України [24] виводить захист права на свободу й особисту недоторканість на новий, якісно вищий рівень.

22 листопада 2018 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень" [25]. Закон вносить системні зміни до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України. Змінюється саме поняття "злочин", класифікація злочинів, доведення, повноваження органів дізнання та досудового слідства тощо.

Поза всяким сумнівом, цей закон має величезне суспільне значення. Проте за дивним збігом обставин

парламент ухвалив його 22 листопада – напередодні чорної п'ятниці 23 листопада 2018 р., коли повсюдна реклама знижок на різні товари захопила весь інформаційний простір. Про його прийняття не було повідомлено в новинах. Переважна більшість жителів України нічого не дізналася про цю подію. А в неділю, 25 листопада, відбувся морський військовий інцидент після якого 26 листопада в Україні було введено війсьний стан [26]. Зрозуміло, що за таких умов навіть ті, хто знав про прийняття закону, швидко про це забули.

Варто зауважити, що зазначений закон було ухвалено з порушення регламенту. Як слушно відзначило у своїх зауваженнях Головне юридичне управління апарату Верховної Ради України, згідно з вимогами ст. 102 Регламенту проекти кодексів і законопроектів, що містять понад 100 статей, розглядаються і приймаються за процедурою трьох читань. Остаточне ухвалення таких законопроектів відразу після першого чи другого читання не допускається [27, с. 47]. Проте законопроект 7279-д від 20.04.2018 було прийнято у другому читанні [28].

Закон містить кілька положень, що не відповідають Конституції України. Насамперед, це стосується затримання особи. Як відзначає Головне науково-експертне управління, викликають занепокоєння положення частини четвертої ст. 298-2 КПК в редакції проекту, якими пропонується закріпити можливість затримати особу в усіх випадках учинення нею кримінального проступку. У переважній більшості випадків термін затримання становить 72 год. Зіставивши наведену норму з положеннями частини першої ст. 219 КПК (у редакції проекту), можна припустити, що цілком вірогідно є ситуація, коли будь-яку особу будуть затримувати за вчинення кримінального проступку і тримати до закінчення досудового розслідування та передавання матеріалів справи до суду. Це не відповідає вимогам частини другої ст. 29 Конституції України, відповідно до якої тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід уповноважений на те законом органи можуть застосувати лише у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити [29, с. 12].

Також законом обмежується право людини на захист своїх прав у суді, що має особливе значення для кримінального процесу. Відповідно до чинної редакції частини першої ст. 381 КПК спрощене провадження можливе за умови, що обвинувачений, який був представлений захисником, беззаперечно визнав свою винуватість, не оспорує встановлені досудовим розслідуванням обставини і згоден з розглядом обвинувального акта за його відсутності, а потерпілий не заперечує проти такого розгляду. Іншими словами, скорочене провадження можливе лише за умови, що обвинувачений, скориставшись послугами захисника, розуміючи наслідки, здійснив певні дії, перелік яких є законодавчо визначеним. Натомість у частині другій ст. 381 КПК (у редакції проекту) пропонується закріпити, що суд розглядає обвинувальний акт щодо вчинення кримінального проступку без проведення судового розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження, якщо обвинувачений беззаперечно визнав свою винуватість, не оспорує встановлені під час дізнання обставини і згоден із розглядом постанови про обвинувачення. Тобто, незалежно від того, що спонукало обвинуваченого та чи розумів він наслідки своїх дій, беззаперечно визнаючи свою винуватість, факт здійснення обвинуваченим певних дій є формальною підставою для спрощеного провадження. Вважаємо, що запровадження такої норми може створити умови для порушення прав обвинуваченого, оскільки не виключає здійснення на нього тиску [29, с. 14].

Закон містить низку інших необґрунтованих норм. На нашу думку, його ухвалення є кроком назад у розви-

тку кримінального-процесуального права і значною мірою нівелює здобутки чинного Кримінального процесуального кодексу.

Право захищати своє життя і здоров'я. Згідно із частини другою ст. 27 Конституції України кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань.

У контексті цього конституційного права ми розглянемо право громадян України на зброю – найдієвіший засіб захисту свого життя.

У Конституції України нічого не зазначено про право людини (громадянина) на зброю. За 27 років незалежності України та 22 роки після прийняття Конституції України Верховна Рада України так і не ухвалила закон про зброю. Хоча потреба в такому законі існує, оскільки в Україні з першого дня її існування як незалежної держави і донині існує легальний обіг зброї. Звичайно, йдеться, насамперед, про мисливську зброю.

Порядок придбання, зберігання, перевезення та використання вогнепальної зброї досі регулюється інструкцією (!), затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.1998 № 662 [30].

Ще раз звертаємо увагу на те, що відповідно до чинного законодавства України громадяни мають право на мисливську зброю. Права на вогнепальну зброю, призначену для ураження людини (насамперед ідеться про нарізну короткоствольну зброю – пістолети та револьвери), тобто саме ту, що призначена для захисту життя та здоров'я людини, громадяни України не мають. Виняток становить вогнепальна зброя з гумовими кулями (травматична вогнепальна зброя), право на яку можуть отримати лише певні категорії громадян. Обіг травматичної зброї регулюється наказом МВС від 13.06.2000 № 379-ДСК, якого немає у вільному доступі [31].

Досвід іноземних країн свідчить про зниження рівня злочинності там, де існує легальний обіг зброї [32, 33].

Водночас в Україні за відсутності належного правового регулювання обігу зброї та заборони громадянам мати зброю, призначену для особистого захисту, особи, що мають доступ до влади, мають доступ і до такої зброї. За даними ВГО "Українська асоціація власників зброї" за роки незалежності видано понад 50 тис. одиниць нагородної зброї [34]. Офіційна статистика відсутня. Що цікаво, це не лише пістолети та револьвери, але й пістолети-кулемети та штурмові гвинтівки [34]. Інакше кажучи, певна частина нагородної зброї – суто бойова зброя. За даними ВГО "Українська асоціація власників зброї" чинний міністр внутрішніх справ Арсен Аваков нагородив 88 депутатів Верховної Ради України вогнепальною зброєю [34]. Отже, у народних депутатів України немає проблем із доступом до зброї. Водночас вони не бажають, щоб такий доступ мали й інші громадяни України.

Окреслена вище проблема існує стільки, скільки існує держава Україна. Проте у 2017 р. з'явилася нова тенденція.

7 грудня 2017 р. ухвалено Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості із сплати аліментів" [18]. Цим законом внесено зміни до Закону України "Про виконавче провадження" [35]. Відповідно до п. 3 частини дев'ятої ст. 71 (у новій редакції) за наявності заборгованості зі сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за чотири місяці, державний виконавець виносить умотивовані постанови про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві користування вогнепа-

льною мисливською, пневматичною та охолощеною зброєю, пристроями вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, – до погашення заборгованості зі сплати аліментів у повному обсязі.

Також 7 грудня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про запобігання та протидію домашньому насильству" [16]. Згідно з п. 7 частини першої ст. 10 до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству належить анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їхнім власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством.

6 грудня 2017 р. було ухвалено Закон України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" [15]. Доповнено частину першу ст. 148 Кримінально-процесуального кодексу України п. 4 такого змісту: "4) право на володіння та носіння зброї" (таким чином доповнено перелік документів, які посвідчують спеціальне право та можуть бути тимчасово вилученими) [24]. Ця норма була піддана обґрунтованій критиці з боку Юридичного управління апарату Верховної Ради України [36, с. 12].

Отже, майже в один день було ухвалено три закони, кожен із яких передбачає або обмеження, або анулювання права на зброю. Усі вони присвячені правопорушенням у сімейній сфері. На перший погляд незрозуміло, чому в таких законах запроваджено обмеження права на зброю? Який зв'язок має сплата аліментів, насильство в сім'ї та статеві злочини, з одного боку, і обіг зброї, з іншого? Проте такий зв'язок є. Однак для того, щоб розкрити цю проблему, необхідно дослідити особливості сучасної державної сімейної політики в Україні. А це буде темою окремого дослідження.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про існування стійкої тенденції зі збільшення обмежень прав людини в Україні. Суб'єктами обмежень є як держава, так і приватні особи. У законодавчій політиці ця тенденція посилюється з обранням Верховної Ради України чинного скликання. Обмеження прав людини, запроваджені у законодавчих актах, ухвалених в цей період, жодним чином не стосуються військових дій і національної безпеки. Також виявлено такі тенденції: 1) останні законодавчі зміни не лише обмежують конституційні права людини, але й порушують принципи права та гарантії прав людини; 2) порушення права людини на особисте життя, завдяки використанню сучасних інформаційних технологій, має масовий характер; проте правоохоронні органи не здійснюють діяльність із протидії таким порушенням на належному рівні; 3) ціла низка прав людини обмежується шляхом прийняття законів у сфері сімейних відносин, які ухвалюються з небаченою раніше з погляду законодавчого процесу швидкістю; 4) новітні технології дедалі ширше використовуються з метою порушень прав і свобод людини, як з боку приватних осіб, так і з боку держави; на основі використання сучасних технологій з'являються нові способи порушень прав і свобод людини.

Обмеження прав людини, що визначаються Законами України, завжди мають певне обґрунтування. Проте ані політичні, ані економічні, ані соціальні, ані будь-які інші інтереси не можуть бути підставою для порушення прав і свобод людини.

Напрями подальших досліджень. Виявлена тенденція обмеження прав людини вимагає глибокого і комплексного дослідження. Наступні дослідження будуть присвячені: 1) конституційним гарантіям прав людини; 2) порушенням права на особисте життя; 3) порушенням прав людини в межах сімейної політики; 4) порушенням прав людини, що вчиняються завдяки використанню новітніх технологій.

Список використаних джерел:

1. Офіцер патрульної поліції Харківська задержан за торгівлю службовою інформацією. URL: https://censor.net.ua/photo_news/3066246/ofitser_patrujnoyi_politsii_harkova_zaderjan_za_torgovlyu_slujebnoyi_informatsieyi_natspolitsiya_foto.
2. Двоє співробітників уголовного розшуку задержані в Вінниці за торгівлю службовою інформацією. URL: https://censor.net.ua/photo_news/3055825/dvoe_sotrudnikov_ugolovnoho_rozyska_zaderjany_v_vinnitse_za_torgovlyu_slujebnoyi_informatsieyi_natspolitsiya.
3. Менеджер ПриватБанка продав данні клієнтів по 400 гривень. URL: https://zn.ua/ECONOMICS/sotrudnik-privatbanka-prodaval-dannye-klientov-cherez-telegram-295682_.html.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (з наступн. змін та доп.).
5. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України. *Голос України*. 2012. № 231 (з наступн. змін та доп.).
6. Перцова О. 50 відтінків рейдерства (способи та методи протиправного захоплення підприємств). *Український юрист*. 2016. № 3. С. 44–47.
7. Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12.01.2016 № 37/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 січня 2016 р. за № 42/28172. *Офіційний вісник України*. 2016. №3. Ст. 222.
8. Наталія Левчук. Мораторій: to be or not to be? *Юридична газета*. № 32-33. С. 14-15.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. Ст. 277.
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо кримінальної відповідальності за заперечення Голодомору, Голокосту, геноциду кримськотатарського народу). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4120&skl=9.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за заперечення факту правомірності боротьби за незалежність України у XX столітті, факту Голодомору 1932-1933 років в Україні. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60975.
12. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо кримінальної відповідальності за заперечення Голодомору). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62982.
13. Висновок на проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за заперечення факту правомірності боротьби за незалежність України у XX столітті, факту Голодомору 1932–1933 років в Україні. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5692&skl=9.
14. Спільний проміжний висновок щодо Закону України "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки" ухвалений Венеціанською комісією на 105-му пленарному засіданні. Венеція (18–19 грудня 2015 р.). URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/216291?download=true>.
15. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами: Закон України. *Голос України*. 2018. № 6.
16. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закону України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. Ст. 245.
17. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Х.: Право, 2008. 416 с.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2234-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. С. 86. Ст. 40.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання : Закон України від 3 липня 2018 р. № 2475-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 36. Ст. 272.
20. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України. *Голос України*. 02.08.2002. №142.
21. Про державну службу : Закон України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149 (з наступн. змін та доп.).
22. Антирейдерство. Захист агробізнесу. К.: Вид. дім "КІЙ", 2017. 176 с.
23. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн. 2-е вид. перероб. і доп. : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури. 2008. 730 с.
24. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Голос України*. 2012. № 90-91 (з наступн. змін та доп.).
25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
26. Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" : Закон України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 95.
27. Зауваження до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
28. Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
29. Висновок на проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
30. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.1998 № 622, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 7 жовтня 1998 р. за № 637/3077. *Офіційний вісник України*. 1998. № 42. Ст. 1574 (з наступн. змін та доп.).
31. Про затвердження тимчасової інструкції про порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів працівниками суду, правоохоронних органів та їх близькими родичами, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.06.2000 № 379-ДСК. URL: https://zbroya.info/uk/blog/15158_nakaz-mvs-pro-travmatichnu-zbroiu-379dsk-rozsekretii.
32. В Миннесоте каждый третий владеет оружием, но уровень преступности почему-то не растёт. URL: https://zbroya.info/ru/blog/16359_v-minnesote-kazhdyi-tretii-vladeet-oruzhiem-no-uroven-prestupnosti-pochemu-to-ne-rastet.
33. Борьба с голлофобией в Чехии. URL: https://zbroya.info/ru/blog/5228_borba-s-gollofobie-v-chekhi.
34. Аваков дарує штурмові гвинтівки під виглядом пістолетів. URL: https://zbroya.info/uk/blog/10600_avakov-daruie-shturmovi-gvintivki-pid-vigliadom-pistoletiv.
35. Про виконавче провадження : Закон України. *Голос України*. 05.07.2016. № 122-123.
36. Зауваження до проекту Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" (реєстр. № 4952). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59648.

Received: 26/04/2019
Accepted: 02/06/2019

B. Danylenko, PHD

Charitable organization "The charitable foundation of social development of Kharkiv region", Kharkiv, Ukraine

RESTRICTION OF HUMAN RIGHTS: THE DANGEROUS TENDENCY

This article is devoted to the study of human rights restrictions in Ukraine. The author states that there is an increasing tendency of human rights restriction in Ukraine. Both the state and private persons are the subjects of violation of human rights. In the legislative policy this tendency has increased since the parliamentary election in 2014. That year is known as the beginning of the in Ukraine. But most of the restrictions of human rights made by the laws of Ukraine (which violate the Constitution of Ukraine) since then have no relation to military activities and national security.

The author identifies a number of tendencies: 1) recent amendments to Ukrainian legislation not only limit constitutional rights but also violate the principles of law and constitutional guarantees of human rights; 2) due to the usage of modern informational technologies, violations of the right to privacy are total; however, the law-enforcement agencies do not struggle with such violations systematically; 3) many constitutional human rights are violated by the laws devoted to family relations; those laws are being passed by the Parliament of Ukraine with the very high speed that is not quite usual for legislative process in Ukraine; 4) both the state and private persons use modern technologies to violate human rights; on the basis of modern technologies new ways of violation of human rights appear.

Conclusions. The restrictions of human rights, provided by the laws, always have some reasons. But neither political, nor economical, nor social nor any other interest can be the reason for violation of human rights and freedoms.

"In spite of the fact that the air was never so full of theories of liberty and wild declarations of «rights», there has been a steady curtailment of «personal freedom». These words of the great American Henry Ford are so relevant for modern Ukraine.

Keywords: human rights, tendencies, legislative policy, legislative body, modern technologies.

References:

1. Ofitser patrolnoy polytsyy zaderzhan za trgovlyu sluzhebnoy informatsyey. URL: https://censor.net.ua/photo_news/3066246/ofitser_patrulnoyi_politsii_harkova_zaderzhan_za_torgovlyu_sluzhebnoyi_informatsieyi_natspolitsiya_foto.
2. Dvoe sotrudnikov ugovolnogo rozyska zaderzhany v Vinnitse za trgovlyu sluzhebnoy informatsyey. URL: https://censor.net.ua/photo_news/3055825/dvoe_sotrudnikov_ugovolnogo_rozyska_zaderzhany_v_vinnitse_za_torgovlyu_sluzhebnoyi_informatsieyi_natspolitsiya.
3. Menedzher PrivatBanka prodaval dannye Klientov po 400 griven. URL: https://zn.ua/ECONOMICS/sotrudnik-privatbanka-prodaval-dannye-klientov-cherez-telegram-295682_.html.
4. Konstytutsiya Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 (z nastupn. zmin. ta dop.).
5. Pro Yedyniy derzhavnyi demografichnyi reyestr ta dokumenty, shcho posvidchuyut gromadyanstvo Ukrainy, posvidchuyut osobu chy yiyi specialnyi status : Zakon Ukrainy. *Golos Ukrainy*. 2012. № 231 (z nastupn. zmin. ta dop.).
6. Perzova O. 50 vidiktiv reyderstva (sposoby ta metody protypravnoho zakhopennya pidpryemstv). *Ukrayinskiy yurist*. 2016. № 3. S. 44–47.
7. Polozhennya pro Komisiyu z pytan rozglyadu skarg u sferi derzhavnoyi reyestrazii. Zatverdzheno nakazom Ministerstva yustitsiyi Ukrainy vid 12.01.2016 № 37/5, zareystrovano v Ministerstvi yustitsiyi Ukrainy 13 sichnya 2016 roky za № 42/28172. *Ofitsiyiniy visnik Ukraini*. 2016. № 3. St. 222.
8. Nataliya Levchuk. Moratori: to be or not to be? *Yurydychna gazeta*. № 32–33. S. 14–15.
9. Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo vyryshennya pytanya kolektyvnoyi vlasnosti na zemlyu, udoskonalennya pravyl zemlekorystuvannya u masvyakh zemel silskogospodarskogo pryznachennya, zapobigannya reyderstvu ta stymuluvannya zroshennya v Ukraini : *Zakon Ukrainy*. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2018. № 37. S. 12. St. 277.
10. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy (shchodo kriminalnoyi vidpovidalnosti za zaperechenya Golodomoru, Golokostu, genozidu krymskotatarskogo narody). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4120&skl=9.
11. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo vstanovlenya vidpovidalnosti za zaperechenya faktu pravomirnosti borotby za nezalezhnist Ukrainy v XX stolitti, faktu Golodomoru 1932–1933 rokov v Ukraini. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60975.
12. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy (shchodo kriminalnoyi vidpovidalnosti za zaperechenya Golodomoru). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62982.
13. Vysnovok na proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo vstanovlenya vidpovidalnosti za zaperechenya faktu pravomirnosti borotby za nezalezhnist Ukrainy v XX stolitti, faktu Golodomoru 1932–1933 rokov v Ukraini. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5692&skl=9.
14. Spilniy promizhniy vysnovok shchodo Zakonu Ukrainy "Pro zasudzhennya komunistychnogo ta natsional-sozialistychnogo (natsistskogo) totalitarnykh rezhymiv v Ukraini ta zaboronu propagandy yihnoyi symvolyky" ukhvaleni Venetsianskoyu komisiyeu na 105-mu plenarnomu zasidanni. Venetsiya (18-19 grudnya 2015 roky). URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/216291?download=true>.
15. Pro vnesennya zmin do Kryminalnogo ta Kryminalnogo protsesualnogo kodeksiv Ukrainy z metoyu realizatsiyi polozhen Konventsiyi Rady Evropy pro zapobigannya nasylstvu stosovno zhinok i domashnomu nasylstvu ta borotbu z tsymy yavyshamy : Zakon Ukrainu. *Golos Ukrainy*. 2018. № 6.
16. Pro zapobigannya ta protydyu domashnyomu nasylstvu : Zakon Ukrainu. *Ofitsiyiniy visnyk Ukrainy*. 2018. S. 16. St. 245.
17. Konstytutsiynne pravo Ukrainy : pidruch. dlya stud. vysh. navch. Zakh. / za red. V.P. Kolysnyka ta U.G. Barabasha. Kh.: Pravo. 2008. 416 s.
18. Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo posylenya zakhistu prava dytyny na nalezhne utrymannya shlahkom vdoskonalennya poradku prymusovogostyagnenya zaborgovanosti zi splaty alimentiv : Zakon Ukrainy vid 7 grudnya 2017 roku № 2234-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2018. S. 86. St. 40.
19. Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo stvorennia ekonomikh peredumov dlya posylenya zakhistu prava dytyny na nalezhne utrymannya : Zakon Ukrainy vid 3 lypnya 2018 roku № 2475-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukraini*. 2018. № 36. St. 272.
20. Pro status deputativ mistsevykh rad Zakon Ukrainy. *Golos Ukrainy*. 02.08.2002. № 142.
21. Pro derzhavny sluzhbu : Zakon Ukrainy. *Ofitsiyiniy visnyk Ukrainy*. 2016. № 3. S. 28. St. 149 (z nastupn. zmin. ta dop.).
22. Antyreiderstvo. Zakhist agrobiznesu. K. Vyd. dim "Kiy". 2017. 176 s.
23. Botsan L.M., Botsan L.K. Istoriya derzhavy I prava zarybizhnykh krain. 2-he vydanya pererob. i dop. : navch. posyb. K.: Tsentr uchbovoyi literatury. 2008. 730 s.;
24. Kryminalniy protsesualniy kodeks Ukrainy. *Golos Ukrainy*. 2012. № 90–91 (z nastupn. zmin. ta dop.).
25. Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennya dosudovogo rozsliduvannya okremykh kategoriy kryminalnykh pravoporuchen : Zakon Ukrainy. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
26. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezidenta Ukrainy "Pro vvedennya voyennogo stanu v Ukraini" : Zakon Ukrainy. *Ofitsiyiniy visnyk Ukrainy*. 2018. № 95.
27. Zauvazhennya do proektu Zakonu Ukrainy "Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennya dosudovogo rozsliduvannya okremykh kategoriy kryminalnykh pravoporuchen". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
28. Proekt Zakonu "Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennya dosudovogo rozsliduvannya okremykh kategoriy kryminalnykh pravoporuchen". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
29. Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy "Pro vnesennya zmin do deyakikh zakonodavchikh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennya dosudovogo rozsliduvannya okremykh kategoriy kryminalnykh pravoporuchen". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
30. Instruksiya pro poryadok vygotovlenya, prydbannya, zberigannya, obliku, perevezennya ta vykorystannya vognepalnoyi, pnevmatichnoyi, holodnoyi i okholoshchenoyi zbroyi, prystroyiv vitchiznynogo vyrobnytstva dlya vidstrilu patroniv, sporyadzhennykh gumovymi chi analogichnymi za svoymy vlastyvostyamy snaryadamy nesmertelnoyi diyi, ta pstroniv do nych, a takozh boyeprypasyv do zbroyi, osnovnykh chastyn zbroyi ta vybuchovykh materialiv, zatverdzhena nakazom Ministerstva vnutrishnykh sprav Ukrainy vid 21.08.1998 № 622, zareystrovano v Ministerstvi yustitsiyi Ukrainy 7 zhovtnya 1998 r. za № 637/3077. *Ofitsiyiniy visnyk Ukrainy*. 1998. № 42. S. 107. St. 1574 (z nastupn. zmin. ta dop.).
31. Nakaz Ministerstva nutrishnykh sprav Ukrainy vid 13.06.2000 № 379-DSK "Pro zatverdzhennia tymchasovoyi instruksiyi pro poryadok prydbannya, zberigannya, obliku, vykorystannya ta zastosuvannya prystroyiv vitchiznynogo vyrobnytstva dlya vidstrilu patroniv, sporyadzhennykh gumovymi chi analogichnymi za svoymy vlastyvostyamy metalnymi snaryadamy nesmertelnoyi diyi, ta zaznachennykh patroniv pratsivnykamy sudu, pravookhoronnykh organiv ta yich blyzkykmy rodychamy, a takozh osobamy, yaki berut uchast u kryminalnomu sudichinstvi". URL: https://zbroya.info/uk/blog/15158_nakaz-mvs-pro-travmatichnu-zbroiu-379dsk-rozshchekili/
32. V Minnesotye kazhdyi tretiy vladeet oruzhiem, no uroven prestupnosti pochemu-to ne rastet. URL: https://zbroya.info/ru/blog/16359_v-minnesote-kazhdyi-treti-vladeet-oruzhiem-no-uroven-prestupnosti-pochemu-to-ne-rastet/ ;
33. Boryba s goplofobiy v Chechiyi. URL: https://zbroya.info/ru/blog/5228_borba-s-goplofobie-v-chekhi/

34. Avakov daruye shturnmovi gvyntyvky pid vygladom pistoletiv. URL: https://zbroya.info/uk/blog/10600_avakov-daruye-shturnmovi-gvyntivki-pid-vigliadom-pistoletiv/

35. Pro vykonavche provadzhennya : Zakon Ukrainy. *Golos Ukrainy*. 05.07.2016.

36. Zauvazhenya do proectu Zakonu Ukrainy "Pro vnesenya zmin do Krymynalnogo ta Krymynalnogo protsesualnogo kodeksiv Ukrainy z metoyu reali-zatsiyi polozhen Konventsiyi Rady Evropy pro zapobigannya nasyilstvu stosovno zhinok I domashnyomy nasyilstvu ta borotybu z tsymy yavlyshchamy" (reystyr № 4952). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59648.

УДК 340.15 (94+497.2)

О. Іванов, канд. юрид. наук, ст. виклад.
Національна академія Служби безпеки України, Київ, Україна

ЮРИДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПАНСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА БАЛКАНАХ (КІНЕЦЬ XVIII – ДРУГА ПОЛОВИНА XIX СТ.)

Встановлено, що загальні тенденції реалізації Російською імперією експансіоністської політики на Балканах ґрунтуються на тих основах її зовнішньополітичного курсу, які були закладені ще в нормативних документах часів Петра І. Це, зокрема, удавана опіка над "єдиновірними християнськими народами", широке використання підкорюваних народів як ресурсу для досягнення власних стратегічних цілей і яскраво виражена асиміляторська політика в національному питанні. Саме на таких засадах укладалися російсько-турецькі договори XVIII–XIX ст., де всі, на перший погляд, гарантії безпеки для балканських народів були продиктовані виключно меркантильними міркуваннями. Царські маніфести та інші нормативні документи, де визначалася політика щодо окремих балканських народів, писались у відверто декларативній манері, прямо або приховано розходились із проголошеним курсом на допомогу зазначеним народам і, як і російсько-турецькі договори, спрямовувалися лише на реалізацію стратегічних цілей російського самодержавства. Зроблено висновки, що, залишаючи широкий простір для звинувачень Османської імперії в недотриманні договірних зобов'язань, Російська імперія створювала можливості для ситуативного розширення свого впливу в окремих регіонах Балкан. Сформована царизмом юридична база передбачала можливості для різновекторної експансії (економічної, культурної, релігійної тощо), що в підсумку мало призвести до ліквідації національної самосвідомості південнослов'янських народів і їхнього цілковитого переходу під російський контроль.

Ключові слова: "східне питання", експансіонізм, "національне відродження", російсько-турецькі договори, імператор, ідеологічна основа.

Вступ. Історія свідчить, що зовнішня політика Російської імперії на різних етапах її існування характеризувалася яскраво вираженою спрямованістю до експансії – захоплення та освоєння нових територій. Серед напрямів останньої наприкінці XVIII ст. важливе місце почало посідати "східне питання", що виявлялось у прагненні розширити південно-східні кордони імперії. У цьому контексті вагомим стратегічним значенням для російського самодержавства мало встановлення панування над народами Балканського півострова – болгарами, сербами, греками, чорногорцями та ін. Готовність царату виборювати право протекції над цими "єдиновірними братніми слов'янськими народами" (а саме так офіційна пропаганда їх називала) у протистоянні з такими потужними державами того часу, як Османська й Австрійська імперії, демонструє його беззаперечну зацікавленість у згаданих територіях. Прагнучи успішно здійснити експансію на Балканах із мінімальними витратами людських і матеріальних ресурсів, уникнувши при цьому проявів опозиційних настроїв з боку народів півострова і західноєвропейських країн, Росія приділяла значну увагу юридичному забезпеченню своєї діяльності.

Попри очевидну актуальність цієї тематики з огляду на сучасний вектор геополітичної стратегії Російської Федерації, значного наукового інтересу до неї наразі не спостерігається. Загалом же першими дослідниками подій, про які йтиметься в нашій статті, були їхні сучасники – представники університетської науки Російської імперії та окремі західні історики (К. Іречек, Ф. Каниц, І. Ліпранді та ін.). Їхні праці були присвячені, головним чином загальній характеристиці російської політики, а питання її юридичного забезпечення згадувалися лише побіжно. Радянська історіографія збагатилася великим масивом відповідних досліджень (С. Богоявленський, О. Державін, І. Достян та ін.) ближче до сторіччя завершення російсько-турецької війни 1876–1878 рр., де питання перерозподілу сфер впливу на Балканах було серед центральних. Ба більше, існував окремішній Інститут слов'янознавства та балканістики у складі Академії наук СРСР, співробітники якого,

серед іншого, увели до наукового обігу значний масив нормативних документів, створених у різні часи царським урядом та спрямованих на поступове утвердження російського впливу на Балканах. Сучасний етап характеризується увагою до цієї проблематики переважно з боку західних дослідників (Н. Дейвіс, Г. Кіссінджер та ін.), увага яких зосереджена в основному на ідеологічному підґрунті російської експансії загалом і на Балканах зокрема. У вітчизняній історичній та історико-юридичній науці такі питання практично не розглядаються. Єдиною монографічною працею в цьому напрямі за останнє десятиліття була "Історія Болгарії" В. Чорнія. Тому, підсумовуючи коротку історіографічну довідку, слід констатувати відсутність системних досліджень історико-правових аспектів здійснення Російською імперією експансії на Балканах.

З огляду на викладене вище, метою нашої статті є виявлення передумов формування юридичного забезпечення російської експансії на Балканах (кінець XVIII – друга половина XIX ст.) та його особливостей на рівні міждержавних договорів і правової системи Російської імперії. На основі зазначеної мети завданнями статті є: аналіз нормативного оформлення загальних засад експансіоністської політики Російської імперії на початку XVIII ст.; характеристика положень російсько-турецьких міждержавних договорів, що створювали передумови для втілення експансіоністських намірів самодержавства; висвітлення внутрішніх нормативних приписів Російської імперії, частина з яких видавалися таємно, що визначали конкретні заходи зі здійснення експансії; з'ясування особливостей практичної реалізації норм міжнародного та внутрішнього імперського законодавства, спрямованого на забезпечення експансії на Балканах.

Необхідність реалізації поставлених мети та завдань статті вимагає визначити об'єкт нашого дослідження як юридичне забезпечення реалізації зовнішньої політики Російської імперії наприкінці XVIII – у другій половині XIX ст. Відповідно, предметом дослідження слід назвати систему міжнародних та внутрі-

сніх імперських нормативних приписів, якими забезпечувалася реалізація балканського напрямку російської експансії.

Досягнення об'єктивності та повноти розкриття теми статті, розв'язання поставлених мети і завдань забезпечувалося, насамперед, завдяки використанню діалектичного методу, який надав можливість прослідкувати динаміку змін у напрямках російської експансії на Балканах. Зміст нормативних приписів, охоплених предметом дослідження, найбільш повно вдалося розкрити завдяки методу герменевтики. Історико-правовий метод, ставши центральним у дослідженні, надав можливість проаналізувати положення відповідних документів (російсько-турецьких договорів, імператорських маніфестів, розпоряджень тощо) у комплексі з тими суспільно-політичними обставинами, за яких вони створювалися та діяли. Насамкінець, необхідність аналізу значного масиву історичних джерел (листів, довідок, донесень та ін.) задля розкриття особливостей впливу відповідних норм безпосередньо на населення Балкан зумовила використання широкого спектру методів міждисциплінарного дослідження (хронологічний, філологічний, джерелознавчий тощо).

Юридичне оформлення основ російського експансіонізму. Одним із перших напрямів експансії став релігійний. Ще в середині XVII ст. московські царі надавали сербським церквам грамоти з дозволом відряджати до Московії осіб духовного сану для збирання милостині, одержання субсидій, церковного начиння та релігійної літератури. Серед претендентів на здобуття таких грамот було і вище духовенство Сербії, яке часто в такий спосіб залишалося на церковній службі в Московському царстві. З часом кількість релігійних переселенців із Сербії значно збільшувалась. У відповідь на це царат запровадив обмеження щодо періодичності візитів до Московського царства представників монастирів, що не здобули відповідних царських грамот. Жорсткішим став і контроль за дотриманням передбачених у грамотах термінів таких візитів. У 1654 р. в Москві було скликано церковний собор, який ухвалив рішення про перегляд книг для богослужінь та забезпечення ними балканських єпархій [1, с. 242]. Навіть уже в 1865 р. архімандрит Антонін, член Імператорського російського археологічного товариства, перебуваючи в Румелії (західна частина сучасної Болгарії), засвідчив у своїх записах використання в місцевих храмах виключно російських книг для богослужінь, більшість яких були створені ще в XVI–XVIII ст.ст. Священнослужителі, насамперед направлені з Росії, були забезпечені надзвичайно гідними житловими умовами [2, с. 281–282].

16 квітня 1702 р. Петро I видав "Маніфест про виклик іноземців до Росії", де зобов'язувався установити "загальний спокій у всьому християнстві проти волі його руйнівників", прямо продовжуючи традиції "Москви – Третього Риму". Для цього цар визнавав необхідним зміцнення війська, що було би складно зробити без залучення як іноземного досвіду, так і контингенту. У зв'язку із цим найпершим пунктом у маніфесті було проголошено скасування будь-яких обмежень для в'їзду іноземців до Росії. Більше того, якщо іноземець хотів служити в царському війську, то на губернаторів прикордонних регіонів покладалася обов'язок безкоштовно і безперешкодно доставити його з усім належним майном до місця дислокації того підрозділу, де він бажав проходити службу. Забезпечення його особистої безпеки в дорозі також покладалося на губернаторів. Умови щодо безперешкодного пропуску поширювалися також на купців і художників. Представникам різних християнських конфесій (православних, католиків, протестантів)

була обіцяна вільна реалізація їхніх релігійних потреб. Стаючи на російську службу, іноземці та члени їхніх сімей ставали підсудними лише місцевим судам, проголошувався їхній захист від можливої розправи на батьківщині. Після звільнення зі служби за ними мало залишатися все їхнє майно, яке можна було вивезти за межі держави [3, с. 39–50]. Такі щедрі обіцянки Петра I прямо продовжували розпочатий іще його попередниками курс на поступову окупацію балканського регіону. Однак відтепер культурна експансія змінювалася підготовкою до повноцінного захоплення територій. Маніфест був радше декларативним, ніж реальним, однак він опосередковано проголошував агресивні наміри Росії як учасниці міжнародних відносин. Поєднаний із релігійною та культурною пропагандою, війсьничий образ Росії сприяв формуванню в південних слов'ян ставлення до неї як до союзника в боротьбі проти Османської імперії.

Доволі налагодженою була також і торгівля книгами для богослужінь та іконами між російськими та сербськими селянами "для встановлення культурних зв'язків". Московський уряд, однак, намагався всіляко перешкоджати такій торгівлі, оскільки вона часто використовувалася для реалізації прихованих цілей. На виїзд за межі російських володінь торговцям належало одержати грамоту, де зазначалась їхня кількість та мета виїзду. Проте відомі випадки, коли окремі особи намагалися виїхати в компанії торговців іконами під їхнім прикриттям і зовсім з іншими цілями. Наприклад, у складі такої групи в 1705 р. перебував дяк Возгласов, який перевозив листи і дари до Константинопольського патріарха. Торгівля іконами цілком перебувала в межах політичного курсу царя, а тому селянам було дуже просто за допомогою неї приховати свої реальні наміри. Російські неосвічені селяни ставали об'єктами впливу значно освіченіших сербів, завдяки чому в них зароджувалося вороже ставлення до самодержавства. Такий розвиток подій зумовлював неодноразові царські укази про закриття кордонів у різних місцевостях та видані поміщикам приписи на заборону відпускати своїх селян до сербських земель [1, с. 244]. Однак адміністративні заходи суттєво не впливали на ситуацію, й успіх московської пропаганди підривався поширюваними серед нижчих прошарків населення правдивих відомостей.

Спільні воєнні дії росіян і чорногорців проти Османської імперії не були успішними, однак вони похитнули довіру останньої до російського самодержавства. Унаслідок цього турецька політика щодо підконтрольних росіянам провінцій стала жорсткішою, що зумовило розвиток у них національно-визвольних рухів, унаслідок чого місцева знать почала підніматися на повстання. Намагаючись реабілітуватись в очах населення, Петро I у 1715 р. видав указ, відповідно до якого слов'яни, що перейшли на російську службу, одержували землі, "хлібне та грошове жалування" залежно від чину. Населенню Чорногорії цар надав жалувану грамоту з похвалою за участь у спільних військових діях із росіянами, після чого митрополит Даниїл реформував місцеву адміністративну систему повністю за російським зразком [1, с. 252].

"Національне відродження" на Балканах і російська експансія. В останній чверті XVIII ст. у Східній Європі загалом і на Балканах зокрема розпочався період "національного відродження". Розвиток національних мов зумовив активізацію уваги місцевої інтелігенції до історії та культури своїх народів. Поширення таких знань серед широких верств населення спричинило загальний революційний підйом і локальні повстання проти турецької адміністрації. Російська імперія всіляко

підтримувала ці рухи, прагнучи в такий спосіб ослабити Оттоманську Порту і взяти Балкани під власний контроль. Головним аргументом, який висували російські урядовці, обґрунтовуючи таку свою діяльність, була нібито неспроможність балканських народів самостійно чинити дієвий спротив турецькому репресивному режиму, представники якого цілеспрямовано експлуатували цей регіон. Варто зауважити, що саме так мислили і багато провідників визвольних рухів східноєвропейських країн, оскільки для спротиву турецькій владі вони потребували сильного партнера. За свідченнями І. Ліпранді, перед болгарами (як і перед сербами, чорногорцями та греками) стояв на той час вибір союзника в цій боротьбі, який здійснювався між Російською імперією, Австрією та країнами Західної Європи. Вибір на користь першої офіційно пояснювався тим, що там існувала сильна монархічна влада, яка була вищою від будь-яких церковних ієрархів і проголошувала себе покровителем слов'янських народів, надаючи кожному з них широкі можливості для забезпечення їхньої національної самобутності. Вихованців училищ навчали, що саме Росія здатна забезпечити їхньому народу не лише релігійну свободу та незалежність від султанського уряду, а також і самостійне існування зі збереженням усіх ознак національної ідентичності, мови та культури [4, с. 106–107].

Між Російською та Османською імперіями було укладено низку договорів (переважно з метою перемир'я), за якими визначався статус окремих Балканських країн. Одним із перших став Кючук-Кайнарджийський договір 1774 р., укладений після російсько-турецької війни 1767–1774 рр. Зокрема, згідно з артикулом 24 договору Російська імперія протягом трьох місяців після його підписання зобов'язувалася вивести свої війська з болгарських територій на правобережжі Дунаю, Валахії та Бессарабії. Іще за два місяці потому звільненню росіянами підлягала Молдавія. Потім усі зазначені території мала зайняти турецька армія. Оцінюючи зміст зазначеного положення, слід узяти до уваги, зокрема, артикул 11, за яким одним із найважливіших принципів побудови відносин між імперіями визначалося забезпечення вільного і безперешкодного плавання купецьких кораблів, а окрема увага приділялася встановленню правил судноплавства по Дунаю [5, с. 57]. Розмістивши формулювань щодо захисту Російською імперією православної релігії та турецьких підданих християн створювали сприятливі умови для висунення російськими дипломатами нових вимог Порті щодо послаблення політичного контролю над балканськими народами з тим, щоб у подальшому поширити там свій вплив. Установивши контроль над Молдавією та Валахією за цим договором, російське самодержавство по суті створило прецедент, що сформував основу його подальшої політики на Балканах.

Юридичні засоби утвердження експансії на Балканах. На початку XIX ст. балканські країни виступили для Російської імперії у ролі своєрідного щита для захисту від реалізації агресивних планів наполеонівською Францією. Наприклад, створений у 1806 р. "Священний союз" у складі Росії, Австрії та Франції залишався в очах Наполеона Бонапарта фікцією: від своїх загарбницьких планів він відмовлятися не збирався. Спостерігаючи очевидне утвердження цього факту, російське самодержавство вирішило вдаватися до вже перевіреної тактики захисту своїх кордонів за рахунок використання інших народів. Не збиралися виконувати своїх зобов'язань і росіяни: у 1822 р. Олександр I відмовився реагувати на антитурецьке повстання на грецькому острові Пелопоннес. Аргументація була двоякою: для європейських держав – неба-

жання розв'язувати війну з турками на релігійному ґрунті (основні вимоги греків зводилися до забезпечення свободи християнського населення), для придворних чиновників – чудова можливість підірвати турецьку державну машину, інспірувавши це повстання і не витративши при цьому жодних ресурсів. Трьома ж роками пізніше у таємному "Мемуарі про умиротворення Греції" росіяни, щойно виступивши за збереження цілісності країни, запропонували детальний план її поділу на дрібні державоподібні формування задля оптимізації точкового впливу на окремі місцевості [6, с. 232]. Ба більше, у 1807 р. було укладено російсько-французький Тільзітський мирний договір, за яким сторони зобов'язувалися визволити "з-під ярма і тиранії турків" усі османські володіння в Європі, включаючи Балкани [6, с. 60]. Для російської пропаганди це був доволі вигідний аргумент для виправдання будь-яких дій царського уряду щодо названих територій.

За таких умов царський чиновник (й одночасно польський магнат) О. Чарторийський за завданням самодержця розробив план використання Російською імперією національно-визвольного підйому народів Південно-Східної Європи для боротьби проти французької загрози. Цей план передбачав створення на Балканах автономних утворень і незалежних держав, які б мали самостійне внутрішнє управління, але при цьому перебували під прямим політичним контролем петербурзького двору як свого визволителя з-під кількостілітного османського ярма. До того ж, змальовувалася і перспектива створення більш або менш стійких федеративних об'єднань новостворюваних автономних і незалежних балканських політичних утворень (слов'янських та грецького), що практично неминуче мало би призвести до все більшої універсалізації влади в регіоні з остаточним його переходом під скіпетр російського монарха [6, с. 56].

Суголосними з проектом О. Чарторийського є ідеї "Мемуару про вигнання турків до Азії та відновлення грецького народу", створеного невідомим автором приблизно в той же період. У документі чітко стверджувалося, що створення на місці турецьких володінь у Європі низки дрібних незалежних держав, пов'язаних із Російською імперією тісними монархічними та економічними зв'язками, було би найбільш вигідним для самодержавства варіантом розвитку подій. Рішуче відкидав імператор численні пропозиції створити на Балканах єдину велику монархічну державу, оскільки так зникали можливості для фактично "ручного" управління ситуацією в регіоні. Виходячи з положень "Мемуару...", російський дипломат І. Каподістрія запропонував власний проект перерозподілу європейської частини турецьких володінь [6, с. 177]. Близький до урядових кіл як Стамбула, так і Санкт-Петербурга, І. Каподістрія зміг запропонувати найбільш компромісний для обох сторін варіант, який, однак, насамперед забезпечував пріоритет російського впливу на Балканах: компактний перерозподіл зазначених регіонів значно полегшував діяльність із впливу на них з метою поступового підкорення. Утім, цей проект не набув чинності через його реакційність з погляду міжнародної спільноти.

Бухарестський договір 1812 р., укладений на тлі "національного відродження" балканських народів, містив, серед іншого, ст. 8, що стосувалася Сербії. Остання закріплювала "гарантії безпеки" для сербського народу. Зміст їх полягав у тому, що Оттоманська Порта оголошувала сербам загальну амністію. Утім, усі воєнні споруди, створені ними на територіях, що підлягали зайняттю турецькими військами, мали бути зруйновані. Натомість сербському народу надавалося право само-

стійно здійснювати внутрішнє управління на наданих йому територіях. У цьому контексті привертає увагу те, що зобов'язання надати сербам вказані гарантії безпеки Османська імперія брала на себе саме перед Російською імперією. Остання погоджувалася навіть звільнити всіх турецьких військовополонених, окрім віровідступників, без будь-якого викупу чи компенсації. Беззаперечною була вигода такої поступки для росіян, оскільки ст. 12 договору зобов'язувала Османську імперію компенсувати російським купцям усі збитки від нападів африканських корсарів (із турецьких колоніальних володінь), а за ст. 13 султанський двір мав змусити Персію скласти зброю у протистоянні загарбницьким намірам Російської імперії [5, с. 61].

Прихованим змістом договору було, зокрема, те, що балканські країни ставали своєрідним "щитом" для Російської імперії у протистоянні військам наполеонівської Франції. Відтак, як гарант безпеки "єдиновірного слов'янського народу", росіяни здобували для себе вагомі стратегічні й економічні вигоди. Таку роль вони брали на себе лише за умов мінімального ризику й очевидно-го збагачення за рахунок цього. Наприклад, у 1817 р. російський консул у Сербії Г. Строганов спрямовував до царського уряду прохання звернутися до османського правителя, щоб останній запровадив у цьому регіоні систему внутрішнього управління відповідно до умов Бухарестського договору щодо автономії та забезпечив стягування із сербів лише встановлених у законному порядку податків. На порядок денний було поставлено також й питання скорочення чисельності турецьких гарнізонів у сербських містах. Спрямувавши ноту до султанського уряду з такими вимогами, російські урядовці отримали у відповідь рішучу відмову [6, с. 148]. Єдино можливим варіантом примусити османів виконати хоча б мінімальні умови Бухарестського договору було оголошення Росією війни, однак остання аж ніяк не могла піти на такий крок, який завдав би їй значних матеріальних збитків і не приніс жодних територіальних надбань. Обіцянка захищати "братні народи" вкотре залишилася лише на папері. Радянський історик І. Достян влучно зауважив, що "Росія як єдина велична православна держава мала міцні традиції покровительства над народами Балканського півострова" [6, с. 339], тим самим підтверджуючи зверхність самодержавної влади щодо цих народів та відверто практичні наміри здійснення такого покровительства.

Росіянам вигідно було спостерігати за тим, як турецька влада витрачає значні ресурси на утримання спустошених війною 1806–1812 рр. територій на Балканах та придушення повстанських рухів там, тим самим загодожуючи й без того складну внутрішню економічну ситуацію та поступово рухаючись до занепаду. Дилема між допомогою "братньому" слов'янському народу та тактикою "вимотування" зовнішньополітичного конкурента однозначно вирішувалася на користь останньої. Тогочасному міністру закордонних справ Російської імперії К. Нессельроде належить таке висловлювання: "... доки Росія зберігатиме свої зв'язки з християнами – підданими Порти і буде їх покровителем відповідно до своїх можливостей та прав... турки розглядатимуть мир із нею лише як перепочинок" [6, с. 263]. Саме тому удаваний образ визволителя, що надавав росіянам можливість постійно знаходити привід для погроз війною Туреччині, якнайкраще підходив для реалізації тактики "вимотування". У цих діях Росії виявлялась уся суть віковичної ідеології російського експансіонізму з культурно-релігійним базисом і відверто економічною сутністю.

У 1821 р. наполяганням "Російського біблійного товариства" архімандрит Феодосій здійснив переклад тексту Нового Заповіту болгарською мовою. Це видання було призначене для використання в болгарських церковно-приходських школах. Привертає увагу те, що Феодосій був настоятелем монастиря не в Болгарії, а у Валахії. На нашу думку, це пояснюється тим, що за Бухарестським договором 1812 р., у якому фактично було розмежовано російську та турецьку сфери впливу на Балканах та про який детальніше йтиметься нижче, територія Болгарії не була підконтрольною Російській імперії, на відміну від Валахії. Саме тому, бажаючи зберегти та зміцнити свій вплив у Болгарії, росіяни вирішили скористатися працею представника Валахії – географічного сусіда Болгарії. Поширення Нового Заповіту, написаного народною болгарською мовою, серед болгар мало би виглядати як місіонерська діяльність Феодосія і не бути для турків приводом закидати росіянам порушення двостороннього договору. Утім, друкування цього перекладу накладом 5 тис. екземплярів здійснювався в одній із друкарень Петербурга, що знову ж таки дає підстави заперечити ініціювання описаної акції виключно "Російським біблійним товариством" і свідчить про її надважливе значення для самодержавного уряду. Окремі джерела, які становлять меншість, містять згадку також і про рішення компетентних органів Російської імперії про заборону поширення вже віддрукованого видання серед населення Болгарії з огляду на "небезпечність" книги, написаної народною мовою [7, с. 689]. Попри суперечливість викладених фактів, очевидно таке: російське самодержавство користувалося широким арсеналом засобів для ідеологічного впливу на балканські народи (зокрема, болгар), серед яких релігійний фактор посідав досить важливе місце. Практика такої діяльності під прикриттям різного роду релігійних та культурних організацій набувала дедалі більшого поширення.

Політико-правові засади реалізації експансіоністських намірів Росії. 3 метою "кращого виконання" умов Бухарестського договору в 1826 р. було укладено Аккерманську конвенцію [5, с. 63]. Зокрема, у ст. 5 Порти зобов'язувалася враховувати позицію представницьких органів сербського народу при врегулюванні питань щодо забезпечення гарантій його безпеки, визначених попереднім договором. У 18-місячний термін після укладання конвенції султан мав видати фірман на виконання зазначеної статті, надіславши при цьому його текст до російського двору. Поряд із цим, ст. 7 містила додаткові гарантії економічної діяльності російських купців. Зокрема, Османська імперія мала повністю нейтралізувати грабіжницькі можливості африканських корсарів. Російські купці здобували право безперешкодного мореплавства в турецьких територіальних водах, а також мали можливість здійснювати вільну торгівлю з османськими підданими. Крім того, турецькі порти відтепер ставали пунктами для перевантаження товарів між російськими торговими судами. Подібні права здобували також і купці дружніх Османській імперії держав для торгівлі з Російською імперією.

До Аккерманської конвенції 1826 р. додавались окремі акти – про Молдавію і Валахію та про Сербію. У першому з них йшлося, що система управління молдавськими та валахськими кривими напряму підпорядковувалася султану, однак усі зміни в їхньому керівництві мали бути погоджені з російським двором. У другому ж Османська імперія зобов'язувалася перед російським самодержавством забезпечити свободу богослужіння для сербів, виборів їхньої місцевої влади, незалежності внутрішнього управління, відновлення територіальних

кордонів Сербії, свободи торгівлі, а також заборону для мусульман поселятися на сербських землях. Утім, турецькі військові залоги зберігалися.

За рік до завершення російсько-турецької війни 1826–1829 рр., 26 квітня 1828 р., російський імператор Микола I видав маніфест, у якому запевняв, що перебування російських військ у Дунайських князівствах у супереч положенням укладених міждержавних договорів – тимчасовий і вимушений захід, який має бути припинений після досягнення компромісу з турецькою владою. Усе ж підкуплена російським урядом місцева адміністрація відмовлялася визнавати будь-яку владу, окрім царя, і маніфест залишився тільки на папері. Також у ході війни самодержавство вдалося до вже перевіреної тактики використання локальних повстань на свою користь, цього разу в Сербії. За рік до маніфесту російський міністр закордонних справ К. Нессельроде у своїй таємній інструкції послу Російської імперії у Великій Британії однозначно стверджував про відсутність у Росії будь-яких територіальних претензій щодо турецьких володінь у Європі [6, с. 182]. Пояснення очевидної розбіжності в позиції царського двору в обох зазначених випадках просте: засоби інформаційного впливу спрямовувалися не лише на Балкани, а і на європейські країни задля відвернення їх уваги від недружніх дій самодержавства щодо балканських народів та можливого втручання у врегулювання ситуації в регіоні.

За результатами ж війни було укладено Адріанопольський договір, яким знову було визначено територіальні межі між двома імперіями [5, с. 64]. Оцінюючи його положення, слід виходити з того, що для Російської імперії ця війна сприймалась як черговий після завоювання Персії крок із розширення своїх володінь. Відповідно до ст. 3 договору кордон пролягав по р. Прут від її перетину з Молдавією до впадання в Дунай. Купецьким судам під прапорами обох держав надавалося право безперешкодного плавання по Дунаю, однак передбачалися обмеження для російських військових кораблів. У ст. 5 підкреслено, що Російська імперія виступала поручителем щодо "благоденства" Молдавського та Валахського князівств, зберігаючи цей статус після уступки зазначених територій Порті. Поручительство надавало росіянам широкий спектр можливостей для контролю ситуації у князівствах та впливу на місцеве населення в контексті проведення підривних заходів щодо Османської імперії, зокрема, ці території надалі використовувалися для формування осередків деструктивного впливу на Болгарію, Сербію, Чорногорію та Грецію.

Серед гарантій, що надавалися цим князівствам, значилось і забезпечення права безперешкодної торгівлі. Цей пункт був записаний останнім, однак серед мотивів росіян до укладання аналізованої конвенції економічний фактор був далеко не останнім. Наприклад, ст. 7 передбачала гарантії безпеки для російських торговців та їхніх суден з боку Османської імперії. Ба більше, російські торгові судна звільнялися від митного контролю в повному обсязі. Султанський уряд також надавав гарантії вільного судноплавства через Константинопольський канал і Дарданельську протоку. Характеризуючи це положення як реалізацію своїх вимог, росіяни вказували також і на те, що відкриття проток важливе не лише для них самих, а і для західноєвропейських країн, насамперед Англії. Це був додатковий привід відволікти останню від втручання у непросту ситуацію, що складалася на Балканах. У ст. 13 визначались умови, за яких населення спірних територій могло самостійно обирати місце проживання в одній з імперій, однак лише за умови попередньо-

го продажу всього нерухомого майна. Причому протягом 18 місяців із дня укладання договору це майно можна було продати, а надалі воно переходило у власність держави безоплатно. Додаток до конвенції передбачав для місцевих правителів Молдавії та Валахії можливість запровадження режиму карантину без відома Порті, а також створювати власне земське військо для забезпечення дотримання умов такого режиму. Отже, князівства могли обмежити доступ турецької влади і купців на свою територію.

У 1833 р. видавництво Московської військово-хірургічної академії опублікувало "Листи з Болгарії" відомого вченого свого часу В. Теплякова, написані протягом 1828–1829 рр. [8]. Із листів видно, що самі російські війська без будь-якої участі науковців проводили археологічні розкопки на місцях свого розквартирування. Зокрема, доля майна, здобутого в такий спосіб, залишається переважно невідомою. У книзі знаходимо також й опис того, як здійснювався прийом російського продовольства, спрямованого на підтримку розквартированих військ, у порту м. Варна. Поряд із цим, з огляду на опис пожвавлення, що наставало серед російського військового контингенту, слід обґрунтовано припустити про не лише продовольче наповнення цього "гуманітарного конвою". Російські війська діяли не лише як захисники місцевого населення від турецького панування, а і як повноцінні окупанти. Так, іще до підписання Адріанопольського договору в Болгарії та Сербії фактично при владі перебували представники російського воєнного командування.

Юридичне забезпечення впливу на населення Балкан. У 1863 р. імператор Олександр II отримав шквал телеграм від зарубіжних лідерів із привітаннями у зв'язку із завоюванням Кавказу [9, с. 330]. Блискуча перемога та її триумфальне сприйняття світовою спільнотою із возвеличенням застосованих при цьому методів окупаційної діяльності надихали імператора на нові завоювання. Зокрема, він тепер міг зосередитися на остаточному розв'язанні "східного питання" – підкоренні народів Балканського півострова. Паризька конвенція 1858 р., виписана доволі декларативно, більше не змогла перешкоджати загарбницьким намірам Росії. Як і в попередні десятиліття, російська преса і заяви її дипломатичного корпусу зарясніли звинуваченнями в бік Туреччини. Таємні документи, що циркулювали в середовищі російських урядовців, інакше як окупаційною владою російську військову адміністрацію в Болгарії, Сербії та Чорногорії не називали. Вимоги місцевих націоналістичних кіл щодо побудови управління в цих країнах на кращих досягненнях європейських буржуазних революцій виявилися дуже плідним ґрунтом для російської пропагандистської діяльності.

Відлунням згаданих вище проектів О. Чарторийського були також ідеї В. Левського – одного з очільників болгарського національного руху, представника революційної організації "Молода Болгарія". Близько 1862 р., коли Молдавію, Валахію, Болгарію та Сербію огорнула хвиля повстань щодо умов украй невідомого для них Паризького договору 1858 р. за наслідками російсько-турецької війни 1854–1856 рр., він висунув проект союзу між Болгарією та Сербією. Метою об'єднання мав стати спротив новій хвилі утисків з боку Османської імперії, адже текст згаданого договору затверджував для балканських народів автономний статус, однак лише декларативно. Відтак, сутність проекту В. Левського зводилася до того, що серби і болгари як єдиновірні слов'янські народи можуть досягти успіхів у розбудові національної державності лише за умови об'єднання в Сербо-Болгарію. На чолі спільної держави

мав стояти представник Болгарії, кадровий уряд передбачав паритет за національною ознакою, а чинному сербському князеві М. Обреновичу планувалося довірити вище військове командування. Зберігалася національна мова для кожного народу, причому як офіційна. Запровадження єдиної монети та охорони кордонів остаточно мало інституціалізувати Сербо-Болгарію як повноцінну державу [10, с. 28–29].

Беззаперечний вплив на формування ідей В. Левського здійснював Л. Каравелов – представник сербської націоналістичної революційної організації "Омладина". Здобувши освіту в Московському імператорському університеті, у середовищі "Омладини" він продовжував залишатись агентом російського впливу. Сам же В. Левський вищої освіти не мав, проте виховувався в монастирі, який покинув, як стверджувалося в його офіційній біографії задля приєднання до збройної боротьби проти османського засилля. Як розглядалося вище, система церкви та церковної освіти в Болгарії цілком контролювалася і забезпечувалася кадрами ніким іншим, як Російською імперією [11, с. 12]. Тому В. Левський також здобув теоретичну базу, розроблену російськими пропагандистами. Саме цим і пояснюється співзвучність його проекту з подібними російськими початку XIX ст. Однак, на відміну від останніх, проект В. Левського увібрав у себе також й основні ідеї Д. Мадзіні – одного з ідеологів об'єднання Італії, яке ще на той час тривало і набирало обертів. За переконанням Д. Мадзіні, згуртування одного народу можливе лише за умови співпраці з іншими народами, спрямованої на протидію агресору. Відтак, попри зовнішню подібність, проекти все ж були різними. Цей факт став на заваді гуртуванню сил В. Левського і Л. Каравелова, викликавши принциповий спротив останнього. За свої ідеї В. Левський поплатився життям: у 1872 р. турецькі каральні загони заплітв заарештували його вдома і стратили.

Показово, що арешт відбувся за доносом проросійськи налаштованого однопартійця В. Левського, який цілком усвідомлював характер найближчих планів самодержавства. Характер ініціативи у створенні буферних державних утворень на Балканах принципово впливав на зміну їхньої сутності. Росіяни ще добре пам'ятали про опір, який отримали турки під час "сечі кнезової" – каральної операції в Сербії у 1806 р. Автономний статус, що його здобули Болгарія та Сербія за Адріанопольським договором 1829 р., спричинили нову хвилю "національного відродження" цих народів. Саме тому ідеї В. Левського відтепер були для російського імператора Олександра II небезпечними, а преса дедалі частіше поширювала ідеї про "неспроможність" південнослов'янських народів самостійно протистояти турецькій загрозі. Первинність єднання націй стосовно державницького союзу якраз і робила цей проект небезпечним для Росії.

Відомий в історії план графа О. Ігнат'єва – російського посла у Стамбулі. Він, зокрема, стверджував: "Болгари є сирим матеріалом без достатніх кадрів для утворення самостійного князівства". Це висловлювання датується не раніше 1867 р., коли російською стороною було запропоновано "Програму політичних сербсько-болгарських (болгарсько-сербських) відносин, або їх сердечних взаємовідносин" [6, с. 171]. Очевидна відмінність у риторичі росіян порівняно з початком століття, коли з їхнього боку йшлося про автономію для болгар і сербів від Османської імперії. Зазначений документ передбачав створення "оборонно-наступального союзу між Сербією, Грецією, Чорногорією та Болгарією". Для забезпечення дієвості такого союзу передба-

чалось створити "болгаро-сербське царство" на чолі із сербським князем М. Обреновичем. Забезпечити втілення проекту в життя мала "Доброчесна дружина" – болгарська націоналістична організація. Двох її членів – Миронова і Ращєєва – було завербовано царським урядом. Вони одержали завдання переконати своїх однодумців стати на російський бік у боротьбі проти османів. Загальний задум царату полягав не у штучному створенні буферної держави, як у попередніх двох випадках, а у формуванні спільного болгаро-сербського етносу, який природним шляхом мав би возз'єднатися в єдину державу. Прагнучи приховано ліквідувати в обох народів ознаки національної ідентичності, росіяни значно спрощували собі завдання із подальшого їх підкорення: маніпулювати свідомістю деперсоніфікованого народу набагато простіше. Створення спільного царства, на нашу думку, не було серед пріоритетних завдань царату, це був лише додатковий аргумент, щоб мотивувати болгар і сербів до добровільної інкорпорації. Актуальність же турецького фактора в російській зовнішній політиці не була досить високою, оскільки сама собою ослаблена Порта не становила для Росії стратегічного інтересу.

Згідно з офіційною російською ідеологією аналізованого періоду успішність визволення того чи іншого народу залежала не лише від могутності держави-визволителя, а й від внутрішніх умов території, що підлягає звільненню. Ці умови, мовляв, повинні бути настільки стабільними, щоб не було загрози виникнення повстань, "революційного духу", що неодмінно постає при встановленні нової влади. Росіяни завважливо розуміли, що вже їх не зустрічатимуть як визволителів, а тому розглядали способи недопущення опору з боку місцевого населення, для якого по суті один окупант мав змінитись іншим. До того ж, усі пам'ятали досвід утворення болгарської антиросійської організації в Бухаресті в 1861 р. Це був "Болгарський комітет", очолюваний Г. Раковським. Останній видав брошуру викривального змісту під назвою "Переселення до Росії або російська вбивча політика щодо болгар", присвячену масовій еміграції болгар із м. Видин до Російської імперії [12, с. 126]. У книзі характеризувалася політика самодержавства, спрямована на асиміляцію болгар як етнічної спільноти. Більше того, адміністративно-територіальний устрій у таких поселеннях було запроваджено відповідно до системи військової організації: полки – роти – версти. Надаючи поселенцям земельні наділи у власність та широкий перелік пільгових можливостей щодо занять торгівлею, промислами, землеробством, будівництвом, російський царат перетворював їх на повноцінну частину свого війська і використовував, насамперед, для оборони прикордонних регіонів імперії від нападів турецьких і татарських військ. Не виключалось і спрямування зброї таких іноземних полків проти їхніх же співвітчизників. Для управління кожним військовим поселенням такого типу приймався окремий статут, що передбачав також й обмеження щодо залишення іноземцями території полку [13]. Альтернативу підкоренню законам, за яким жило поселення, іноземці мали лише одну: бути підданими покаранню за вироком військового суду. Відтак, змінити надані самодержавством пільги можна було лише на стіні каземату.

Серед центральних тем праці була і невідповідність між проголошеною політикою підтримки "братніх народів" у складі Османської імперії та фактичним національним гнобленням, яке здійснювалося щодо шукачів захисту в кордонах самої Росії. Широко розтиражовані в

російській історіографії масові переселення сербів та болгар у 1787–1791, 1806–1812 та 1828–1829 рр. з утворенням компактних поселень (перше та найчисельніше з них – Нова Сербія, на території сучасної Кіровоградської обл.) як "порятунк" для слов'янських народів подавалися тепер у вкрай невідповідному для Росії світлі [9, с. 321]. Відомий навіть план тотального переселення населення Чорногорії до південних регіонів імперії, запропонований у 1815 р. російським послом в Іспанії Д. Татищевим у доповідній записці імператору Олександрові I [6, с. 122]. Зважаючи наведені в записці стратегічні й економічні здобутки від такого переселення, монарх визнав за доцільне натомість сприяти невпорядкованим груповим переселенням чорногорців до Росії. Створення їх компактного поселення загрожувало ймовірним повстанням.

Поряд із цим, Г. Раковським було піддано критиці російську агітаційну політику з метою пропаганди таких переселень, яка значно полегшувала для царського уряду завдання зі створення на Балканах покірного соціального середовища. Дієвість такої пропаганди зумовлювалася ще й тим, що Османська імперія наближалася до глибокої стагнації, а змусити місцеве населення повірити в цей факт і переселитися до Росії було простіше, ніж нівелювати вплив султанського уряду дипломатичним і воєнним шляхами. Обмежені (а по суті майже втрачені) зв'язки поселенців зі своїми побратимами на батьківщині також сприяли тому, що переселення все в очах балканських народів сприймалося виключно як яскравий шанс на краще життя, який слід неодмінно використати. Розчарування ж, що чекало на людей, які все ж зважилися на переїзд, могло вилитися не більш як у їхні внутрішні переживання. За даними німецького генерала Йохмуса, чисельність переселенців подекуди становила десятки тисяч осіб, і дуже часто цілі міста залишалися знелюднілими. Дорогою до місць поселення від голоду та важких захворювань гинуло близько чверті людей, які на це погоджувалися. У такий спосіб самодержавство за допомогою обманної пропаганди дуже вміло чинило деструктивний вплив на національну ситуацію та економіку країн Балканського півострова [9, с. 322].

Видання згаданої праці Г. Раковського зумовило значний резонанс на Балканах, однак невдовзі після її виходу представники проросійського "Бухарестського комітету" Х. Георгієв та Балакоглу заарештували весь опублікований наклад і вимагали його вилучення з бібліотек [12, с. 126]. Утім, кількість антиросійськи налаштованої революційної молоді невпинно зростала прямо пропорційно падінню авторитету проросійських спілок у середовищі місцевого етнічного населення. Так само набувала розмаху і діяльність турецького карально-репресивного механізму. На цій хвилі у суспільстві з'являвся великий прошарок російських колаборантів, які займалися доносами на місцевих націоналістів. Останні піддавалися судовому процесу і покаранню, переважно у вигляді смертної кари. Російська ж преса подавала ці події не інакше як здійснюване турецькою адміністрацією національне гноблення щодо єдиновірних слов'янських народів, а імператор спрямовував до султанського кабінету численні маніфести з вимогами припинити таке свавілля. Провокуючи турків, які на середину XIX ст. дбали головним чином про збереження цілісності своєї монархії і вже не мали практично жодних стратегічних інтересів у балканському регіоні, росіяни штучно створювали си-

туацію, у якій вони потім могли презентувати себе в ролі рятівників, як це було в попередні періоди.

Нормативне забезпечення остаточного утвердження експансіонізму. "Ми прийшли сюди не завоювати, а звільняти, ми вступаємо на територію... не як вороги населення, а як його друзі, як старші брати, як покровителі, і тому цілком природно, що між покровителями й опікуваними встановлюються цілком особливі відносини", – такою була офіційно висловлена позиція російського самодержавства щодо південнослов'янських народів загалом і балканських зокрема напередодні російсько-турецької війни 1876–1878 рр. [14, с. 19]. Попри вже неодноразово доведену наукову неспроможність теорій щодо слов'янського походження росіян, виявлені численні факти виходу ними за межі положень договорів 1810–1820-х рр. задля реалізації справжніх намірів щодо балканських народів (а не задекларованих під час укладання договорів), пропаганда не змінювала своїх методів діяльності, а лише вдосконалювала їх і ставала ще зухвалішою. "Старші брати" відкрито стверджували про неповноцінність своїх підзахисних як окремих етнічних спільнот, тим самим виправдовуючи свої загарбницькі наміри. Останні вже більше не приховувались: "особливі відносини" означали встановлення на завойованих територіях системи російського воєнного управління всупереч усім чинним міждержавним договорам. Відтак, в останній чверті XIX ст. сформувалася вже доволі чітка ідеологічна схема російського експансіонізму, що брала початок іще за доби Московського царства, постійно вдосконалюючись і пристосовуючись до нових умов.

Опозиційні щодо Росії сили Балкан не мали дієвих механізмів для втілення своїх намірів, зустрічаючи опір з боку агентів самодержавства, однак становили для останнього вагому потенційну загрозу. Саме тому, зокрема, різко зросла кількість наукових досліджень щодо історії, культури, побуту й інших аспектів життя балканських народів. Ці відомості мали стати цінним ресурсом при побудові взаємин із місцевим населенням. Наприклад, запровадження окупаційної адміністрації супроводжувалося збереженням місцевих традицій, але тією мірою, якою це не могло зашкодити непохитності та ефективності нової влади. Це особливо стосувалося сербів – народу, який найбільше чинив опір як туркам, так і росіянам. Болгари ж, які більш помірковані, допустили майже повне знищення власної національної ідентичності та культури. Греки, формально зберігаючи самостійність, стали майже цілком російською політичною маріонеткою для поширення впливу в Західній Європі.

Перед цією війною в Чорногорії піднялося повстання проти турецької влади. Газета "Санкт-Петербурзькі відомості" в липні 1875 р. опублікувала статтю із цього приводу, де, зокрема, було сказано так: "Зухвалість турецької дипломатії відома всім. У той час, як центр Оттоманської імперії гине від невиліковного маразму, турецькі державні діячі... мріють про розширення влади... За таких нечуваних зазіхань, за такої самовпевненості слід очікувати, що... турецька дипломатія звернеться з найбезглуздішими вимогами до населених сербами незалежних держав... На підтримку ж Росії, без сумніву, ці держави, одна з яких навіть була створена завдяки силі російської зброї, можуть і повинні завжди розраховувати" [15, с. 52–53]. Автори статті робили також акцент на тому, що західноєвропейські країни, найімовірніше, також нададуть допомогу балканським народам у протистоянні Османській імперії, однак Російська імперія має неминуче втрутитись у врегулю-

вання цих питань. Такий тон публікації був зумовлений, зокрема, змістом проголошеного десятиліттям раніше меморандуму Російської імперії про підтримку християнського населення Османської імперії. Текстуально документ містив перелік та програму реформ, які начебто мали бути проведені із цією метою. Логіка російського самодержавства була такою, що зазначений план заходів мав бути підтриманий країнами заходу, і якщо не в частині його реалізації, то в напрямі тиску на султанський уряд для того, щоб примусити його провести відповідні реформи. Росіяни, заздалегідь розуміючи відсутність будь-якого схвалення меморандуму з боку Заходу, вважали за таких умов себе вправі самостійно впроваджувати його положення.

Декларуючи допомогу повсталим, російський імператор Олександр II 27 липня 1876 р. видав указ, відповідно до якого російським офіцерам було дозволено тимчасово йти у відставку для того, щоб їхати на війну до Сербії. Загалом цим указом скористалися декілька тисяч добровольців, серед яких були і вищі військові чини. Більшість із них закріпилися на сербських землях, а згодом сформували основу місцевого уряду [16, с. 387]. Отож проведена спеціальна інформаційна операція надала росіянам можливість поширити і надовго зміцнити свій вплив у Сербії. Цей вплив було утверджено з укладанням російсько-турецького Сан-Стефанського договору в 1878 р., за яким з-під турецького впливу виходили Румунія, Сербія і Чорногорія, однак компенсація за звільнення цих територій сплачувалась російському уряду. Окрім компенсації, Російська імперія здобувала також значні територіальні володіння на Закавказзі та в Бессарабії. Укладання цього договору характеризувалося в урядових колах самодержавства як реалізація "історичної місії", зумовлена неможливістю царя спостерігати за "злочинами, які чиняться щодо бідних південних слов'ян". Російська імперія йшла шляхом реалізації "світових, історичних планів", автором яких був іще "великий муж" Петро I.

Загальний підхід влади до ведення війни урядова преса формулювала так: "Наближається час, коли Росія оголить свого меча – і тоді російська сила примусить усіх своїх ворогів стати їй покірними" [14, с. 15]. За півстоліття, що минуло від попередньої російсько-турецької війни, загальні підходи царського уряду щодо стратегічного планування не змінилися: співвідношення інформаційно-психологічного впливу із застосуванням військового озброєння було цілком рівнозначним. Саме в той час остаточно утвердилася повага до "права сильного" як до єдиного можливого засобу впливу на зміни у своєму геополітичному курсі. Офіційна пропаганда взірцем для російського самодержавства називала політику німецького канцлера О. фон Бісмарка, відомого своїм політичним курсом на об'єднання Німецької імперії "залізом і кров'ю", завдяки чому він і увійшов в історію під прізвиськом "залізний канцлер". Російський дипломат Є. Утін, перебуваючи в Болгарії у 1877 р., писав в одному з листів на Батьківщину: "Подібно до того, як Пруссія поєднала в єдине ціле всіх німців, так і Росія має згуртувати воєдино всіх слов'ян" [14, с. 20]. Безсумнівим був авторитет О. фон Бісмарка серед тогочасної інтелігенції, адже він, спочатку як радник прусського короля, а після утворення в 1871 р. об'єднаної Німецької імперії – канцлер, по суті визначав розстановку політичних сил у всіх найголовніших європейських державах. Саме розв'язані та виграні ним війни Пруссії з Данією, Австрією та Францією зміцнили авторитет прусської монархії настільки, що вона змогла стати об'єднавчою силою для кількох сотень роз-

різнених німецьких держав. При цьому Є. Утін не враховував, що німецькі роздроблені державні утворення були етнічно цілком однорідними. Пруссія стала центром їх гуртування ще від часу завершення Тридцятилітньої війни у 1648 р., а відтак діяльність Бісмарка насправді може трактуватись як реалізація історичної місії. Наведені факти явно контрастують зі штучністю постулатів, на яких базувало свою діяльність самодержавство.

У передмові до російського перекладу "Історії болгар" чеського історика К. Іречека, який вийшов друком у 1878 р., його автори, професор Новоросійського університету Ф. Брун та його учень В. Палаузов, мотивуючи актуальність зробленої ними роботи, зазначили так: "Видання російською мовою твору, який докладно знайомить з історією болгарського народу, навряд чи потрібно виправдовувати зараз, коли Росія облаштовує долю цього народу..." [7, с. 3]. Стараннями перекладачів книга багато в чому набула показного проросійського ухилу. На початку передмови Ф. Брун та В. Палаузов зазначили, що на час його створення росіяни недостатньо мірою володіли науковими даними щодо балканських територій, які вони "звільняли" з-під турецького панування. Така теза не відповідає дійсності, оскільки відомі численні праці російських дослідників відповідного змісту, створені в першій половині – середині XIX ст. Зокрема, джерела фіксують багато експедицій, здійснених ними на територію Балкан. Відомо також і те, що турецька влада чинила законодавчі та фактичні перепони веденню такої діяльності, а якщо і допускала такі експедиції, то за їх членами встановлювався постійний таємний нагляд. Об'єктами російського впливу були молоді болгарські науковці (зокрема, Н. Бончев, Л. Каравелов, Н. Охридський, Н. Петкович та ін.), які надавали своїм петербурзьким колегам необхідні відомості, а також друкували свої праці з історії, етнографії, фізичної географії Болгарії тощо на сторінках російських академічних видань [17, с. 73–74].

Відверто проросійською позицією відзначився професор філології Софійського університету Б. Цонев, який у 1902 р. відверто писав про сприятливість російського впливу після "звільнення" Болгарії у 1878 р., підкреслюючи вживання в болгарській мові ряду слів, подібних до російських, і стверджуючи на підставі цього про культурну близькість обох народів і, відповідно, спорідненість мов. Більше того, відкрите запровадження російської мови і всього російського начебто допомогло болгарам "звільнитися з рабства": завдяки російській мові та літературі, за Б. Цоневим, болгар "інтелектуально піднялися значно швидше", ніж це могло би бути під західними впливами.

Після того ж таки "звільнення" фонди болгарських бібліотек нараховували книг, написаних російською мовою набагато більше, ніж національною. Цей факт слід розглядати в комплексі з виробленою філологами тезою, що болгарська мова є архаїчним варіантом російської. Тут ми маємо справу ні з чим іншим, як свого роду виявом концепції національної вищості росіян, що було типовим для другої половини XIX ст. Через те ж таки доведення спільності мов пропагувалася спорідненість культур, що в перспективі могло би призводити до поступової ліквідації національної самосвідомості болгар. Не маючи більше можливості вивчати свою національну історію, вони дедалі більше ставали переконаними у своїй цілковитій етнічній, культурній, релігійній спорідненості з росіянами, а також у "другосортності" стосовно них. Висловлювана болгарськими ватажками часів "національного відроджен-

ня" ідея щодо Росії як визволителя відтепер ставала потужною зброєю у широкомасштабній пропаганді останньої [11, с. 226].

Висновки. Отже, загальні тенденції реалізації Російською імперією експансіоністської політики на Балканах виходять із тих основ її зовнішньополітичного курсу, які були закладені ще в нормативних документах часів Петра I. Це, зокрема, удавана опіка над "єдиновірними християнськими народами", широке використання підкорюваних народів у ролі ресурсу для досягнення власних стратегічних цілей і яскраво виражена асиміляторська політика в національному питанні. Саме на таких засадах укладалися російсько-турецькі договори XVIII–XIX ст., де всі, на перший погляд, гарантії безпеки для балканських народів були продиктовані винятково меркантильними міркуваннями. Залишаючи широкий простір для звинувачень Османської імперії в недотриманні договірних зобов'язань, Російська імперія створювала можливості для ситуативного розширення свого впливу в окремих регіонах Балкан. Царські маніфести й інші нормативні документи, де визначалася політика щодо окремих балканських народів, писалися у відверто декларативній манері, прямо або приховано розходилися із проголошеним курсом на допомогу цим народам і, як і російсько-турецькі договори, спрямовувалися лише на реалізацію стратегічних цілей російського самодержавства. Створена царизмом юридична база передбачала можливості для різновекторної експансії (економічної, культурної, релігійної та ін.), що в підсумку мало призвести до ліквідації національної самосвідомості південнослов'янських народів і їхнього цілковитого переходу під російський контроль. З огляду на

ґрунтовний ідеологічний базис російського експансіонізму аналіз описаних у нашій статті його історико-правових аспектів крізь призму відповідних вироблених Росією для обґрунтування своїх намірів концепцій (панславизм, "Москва – Третій Рим" тощо) має неодмінно стати перспективним напрямом подальших наукових розвідок із цієї тематики.

Список використаних джерел:

1. Богоявленский С. К. Связи между русскими и сербами в XVII–XVIII вв. *Славянский сборник*. М.: ОГИЗ, Гос. изд-во полит. лит-ры, 1947. С. 241–261.
2. Поездка в Румелию Архимандрита Антонина. СПб., 1879. 321 с.
3. Письма и бумаги Петра Великого. СПб., 1889. Т. 2. 812 с.
4. Липранди И.П. Восточный вопрос и Болгария. М., 1868. 140 с.
5. Рот К. История славян. Часть II. История христианских народов балканского полуострова. СПб.: Изд. "Вестника Знания" (В.В. Битнера), 1908. 76 с.
6. Липранди И.П. Восточный вопрос и Болгария. М., 1868. 353 с.
7. Иречек К. История болгар. О., 1879. 753 с.
8. Тепляков В. Письма из Болгарии. М., 1833. 335 с.
9. Каниц Ф. Дунайская Болгария и Балканский полуостров. СПб., 1876. 342 с.
10. Русова С. Как болгары добыли себе свободу. Р.-н/Д.: Донская Речь, 1905. 60 с.
11. Державин Н.С. История Болгарии: в 3 т. М., 1947. Т. 1. 248 с.
12. Державин Н.С. История Болгарии: в 3 т. М.; Л., 1948. Т. 4. 161 с.
13. Панащенко В.В. Нова Сербія. *Енциклопедія історії України*. К.: Вид-во "Наукова думка", 2010. С. 325.
14. Утин Е. Письма из Болгарии в 1877 г. СПб., 1879. 315 с.
15. Россия и национально-освободительная борьба на Балканах, 1875–1878 : сб. док. / сост. А.И. Нарочницкий. М.: Изд-во "Наука", 1978. 453 с.
16. История Нового времени / Р.Ю. Виппер, И.П. Реверсов, А.С. Трачевский. М.: Республика, 1995. 496 с.
17. Гандев Х. Становление болгарской нации. София, 1987. 157 с.

Received: 28/02/2019

1st Revision: 17/04/2019

Accepted: 20/05/2019

O. Ivanov, PhD in Law, Senior Lecturer
National academy of the Security Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine

THE LEGAL BACKGROUND FOR THE RUSSIAN EMPIRE'S EXPANSION TOWARDS THE BALKANS (late XVIII – second half of the XIX centuries)

The article is aimed to define the preconditions for the legal background for the Russia's expansion towards the Balkans (late XVIII – second half of the XIX centuries) and its peculiarities listed in the interstate treaties and the Russian Empire's legal system. To achieve the defined goal and the set objectives of this paper various methods of the scientific research have been used. First of all, owing to the dialectic method the dynamic of the changes in the directions of the Russian expansion towards the Balkans has been defined. The content of various legal norms relating to the subject of our research has been expertised by means of the hermeneutical method. The historical legal method is the main one used to conduct the research. It has been used for the analysis of the regulatory documents together with the social and political circumstances causing their adoption and future use. The multidisciplinary method enables the author to analyse a great number of the historical sources concerning the way how Russian legal proscriptions influenced the Balkan population. As a result, it is stated that basic tendencies of Russian Empire's foreign policy implementation date back to the legal background created by Peter the Great. These tendencies include artificial guardianship towards "one-minded Christian peoples", widely spread use of conquered nations for the sake of achieving strategic goals and the pronounced assimilatory direction of the national policy. Those issues were implemented in the Russian-Turkish treaties signed in the XVIII–XIX centuries. There were listed artificial guaranties for the Balkan nations' security based mainly on the mercantile goals. The Tsar's manifests and other regulatory documents defining peculiarities of the policy towards certain Balkan nations were arranged in a declarative manner. The author concludes that the Russian Empire used all possible legal and organizational tools to spread its expansion all over the Balkans.

Keywords: "the Oriental Question", expansionism, "national renaissance", Russian-Turkish treaties, an emperor, ideological background.

References:

1. Bohoiavlenskiy S. K. Sviazy mezhdu russkymy y serbamy v KhVII–XVIII vv. *Slavianskiy sbornik*. M.: OHYZ, Hosud. yzd-vo polyt. lyt-ry, 1947. S. 241–261.
2. Poezdka v Rumeliyu Arkhymandryta Antonyna. SPb., 1879. 321 s.
3. Pysma y bumahy Petra Velykoho. SPb., 1889. T. 2. 812 s.
4. Lyprandy Y. P. Vostochniy vopros y Bolharyia. M., 1868. 140 s.
5. Rot K. Ystoryia slavian. Chast II. Ystoryia khristyanskykh narodov balkanskoho poluostrova. SPb.: Yzdanye "Vestnyka Znaniya" (V. V. Bytnera), 1908. 76 s.
6. Lyprandy Y. P. Vostochniy vopros y Bolharyia. M., 1868. 353 s.
7. Yrechek K. Ystoryia bolha. Odessa, 1879. 753 s.
8. Teplyakov V. Pysma yz Bolharyi. M., 1833. 335 s.
9. Kanyts F. Dunaiskaia Bolharyia y Balkanskiy poluostrov. SPb., 1876. 342 s.
10. Rusova S. Kak bolhary dobyly sebe svobodu. R.-n/D.: Donskaia Rech, 1905. 60 s.
11. Derzhavyn N. S. Ystoryia Bolharyi : v 3 t. M., 1947. T. 1. 248 s.
12. Derzhavyn N. S. Ystoryia Bolharyi : v 3 t. M.-L., 1948. T. 4. 161 s.
13. Panashchenko V. V. Nova Serbiia. *Entsyklopediia istorii Ukrainy*. K.: Vyd-vo "Naukova dumka", 2010. S. 325.
14. Utyin E. Pysma yz Bolharyi v 1877 h. SPb., 1879. 315 s.
15. Rossyia y natsyonalno-osvoboditelnaia borba na Balkanakh, 1875–1878 : sb. dok-v / sost. A. Y. Narochnytskiy. M.: Yzd-vo "Nauka", 1978. 453 s.
16. Ystoryia Novoho vremeni / R. Yu. Vypper, Y. P. Reversov, A. S. Trachevskiy. M.: Respublyka, 1995. 496 s.
17. Handev Kh. Stanovlenye bolharskoi natsyy. Sofiya, 1987. 157 s.

УДК 340:314.15(477)“1922/1991”

А. Крижевський, канд. іст. наук, асист.

ORCID ID: 0000-0002-7234-7500,

О. Дерій, канд. юрид. наук, асист.

ORCID ID: 0000-0003-4989-6322

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ (1922–1991 РР.)

Присвячено правовим та організаційним засадам міграційної політики радянської України. Поставлено за мету проаналізувати й охарактеризувати весь комплекс методів і засобів регулювання міграційних потоків, що використовувалися радянською владою. Досліджено компоненти радянської міграційної політики: паспортна система, керовані та примусові переміщення населення, режим зовнішньої міграції тощо. Зазначено, що міграційна законодавча база формувалась без урахування загальноприйнятих міжнародно-правових стандартів. Нормативно-правові акти у сфері регулювання переміщення населення мали одну мету – досягти повного контролю з боку держави за переміщенням особи і підпорядкувати ці переміщення інтересам держави.

Внаслідок дослідження встановлено, що основним інструментом контролю й упорядкування міграційних потоків у радянській Україні тривалий час залишалась паспортна система, а не економічна політика та права і свободи людини. Доведено, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів радянській владі реалізувати вповні не вдавалося. Автори прийшли до висновку, що на момент здобуття Україною незалежності міграційна політика та її інститути фактично були відсутніми, що пояснюється наявністю лише сурогатної державності та переважання адміністративних методів над політичними у керуванні міграційними потоками.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, регулювання міграційних процесів, правові засади, паспортна система, керовані переселення, депортація.

Вступ. Ще з часів античних міст Причорномор'я та великого переселення народів міграції справляли значний вплив на склад населення України. Міграційна політика сучасної України, незважаючи на столітні періоди бездержавності, має глибоке коріння. І не випадково в незалежній Україні на її формування впливають чинники попередніх епох. Політика сучасної України у сфері міграції перебуває на стадії становлення і характеризується недосконалістю законодавства та недостатністю досвіду управління міграційними процесами. Оскільки сучасна міграційна політика тісно пов'язана з успадкованими від Радянського Союзу державними інститутами та бюрократичним апаратом, то аналіз принципів та методів, що використовувалися в радянські часи у сфері регулювання міграційних потоків, є надзвичайно важливим. Це дозволить визначити отримані Україною у спадок від радянської епохи елементи, окреслити шляхи їхнього подальшого реформування та вдосконалення, а також уникнути помилок попередників.

Міграційна політика радянської доби була об'єктом дослідження багатьох авторів. Дослідження О. Малиновської, С. Чеховича, О. Хомри висвітлюють питання витоків міграційного законодавства України та аналізують радянську спадщину в цій галузі. Окремі аспекти паспортного режиму як засобу реалізації міграційної політики розглянуто в роботах І. Андрієвського, В. Олефіра, Ю. Римаренка, В. Снігура, О. Сікорського. Окрему групу праць, хоча і тенденційну, становлять роботи радянських дослідників, зокрема О. Янковської та А. Загробської, де містяться цінні статистичні дані та відомості з організації керованих переселень. Проте зазначені праці повністю не вичерпують предмета дослідження, а правові й організаційні засади радянської міграційної політики потребують подальшого розгляду.

Метою статті є вивчення та аналіз правових й організаційних засад міграційної політики радянської України. Досягнення зазначеної мети можливе через виконання **завдань** з аналізу паспортної системи, правового регулювання зовнішніх міграцій, примусових міграцій, керованих переселень.

Предметом дослідження статті є правові й організаційні засади міграційної політики радянської України. **Об'єкт** дослідження статті – міграційна політика радянської України.

Методологія дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень, висновків наукового аналізу та досто-

вірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських загальнонаукових, спеціальних наукових методів. Філософсько-світоглядну основу пізнання становлять ключові положення діалектики. Процес пізнання здійснювався з погляду принципів історизму, об'єктивності, різнобічності, взаємодоповнюваності й обґрунтованості, що створило методологічну основу для комплексного аналізу предмета дослідження. Історичний метод дозволив прослідкувати становлення та еволюції міграційної політики радянської України та вплив історичних подій на формування її принципів. Порівняльно-правовий і формально-юридичний методи стали основою для аналізу норм законодавства у сфері міграції. За допомогою системно-структурного методу досліджувалися компоненти радянської доктрини міграційної політики та їхній взаємозв'язок один з одним. У роботі застосовувалися й інші методи наукового аналізу відповідно до предмета дослідження.

Виклад основного матеріалу. Термін *міграція* означає переміщення населення через кордон тих чи інших територій в межах однієї країни або з однієї країни в іншу зі зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним поверненням до нього [21, с. 641–642].

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, яка тісно пов'язана з іншими її складовими внутрішнього та зовнішнього характеру. Міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення. До таких розробок і заходів радянської доби можна віднести паспортну систему, різноманітні адміністративні перешкоди в міждержавній міграції, організацію керованих та примусових міграцій.

Паспортна система. Відразу після встановлення радянської влади система внутрішніх паспортів, що існувала в колишній царській Росії, була скасована. Однак необхідність обліку трудових ресурсів, встановлення контролю за всіма сферами життєдіяльності суспільства, виявлення маргінальних особистостей обумовили прийняття у жовтні 1918 р. декрету "Про трудові книжки для непрацюючих" [18, с. 11]. Трудові книжки видавали замість дореволюційних паспортів та інших документів. У 1923 р. декретом ВЦВК і РНК РРФСР "Про посвідчення особи" [16, с. 575] були вве-

дені єдині за формою для всіх громадян країни посвідчення особи. Їх отримання було правом громадян, а не загальним обов'язком. Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом органам управління заборонялося вимагати пред'явлення паспорта, посвідки на проживання або трудової книжки від громадян і на підставі цього обмежувати їхнє право на переміщення територією СРСР.

Період лібералізації був нетривалим. У Конституції Радянської України, як і в загальносоюзній Конституції, свобода пересування навіть не згадувалася. Уже в 1925 р. прописка стала обов'язковою в містах. Прийнята у квітні 1925 р. Постанова РНК РРФСР "Про прописку громадян у міських поселеннях" [6, с. 197] юридично закріпила інститут прописки, зробивши його невід'ємною частиною паспортного режиму радянської доби. За таких обставин на території радянської держави як документи, що посвідчували особу, використовували довідку з домоуправління, метричні записи, посвідчення з місця роботи, членський профспілковий квиток, документи з навчальних закладів та інші аналогічні документи. Мета відновлення прописки полягала у запровадженні жорсткого контролю над населенням, нагляду за репресованими особами, регулюванні міграції жорсткими адміністративними методами, її орієнтації на об'єкти будівництва важкої індустрії, утриманні селянства на селі [5, с. 395]. Відсутність обов'язкового для всіх громадян СРСР єдиного документа, що посвідчує особу, не сприяла досягненню мети, що ставилася радянським керівництвом (ведення чіткого обліку населення, виявлення осіб не залучених до праці тощо), а також ускладнювала боротьбу зі злочинністю.

З метою поліпшення обліку населення у містах, робітничих селищах, новобудовах та очищення їх від кримінальних та інших антисоціальних елементів 27 грудня 1932 р. голова ЦВК СРСР М. Калінін, голова Раднаркому В. Молотов і секретар ЦВК А. Єнукідзе підписали постанову "Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР і обов'язкову прописку паспортів" [7, с. 516–517]. Згідно із цим документом, усі радянські громадяни віком від 16 років, які проживали у містах, робітничих селищах, працювали на транспорті, повинні були мати паспорти з обов'язковою пропискою не пізніше, ніж через 24 год після прибуття на нове місце проживання. Сутність прописки полягала в реєстрації паспорта в органах внутрішніх справ із проставленням штампа, у якому зазначали адресу, за якою мешкав громадянин. Таке правило обмежувало право на свободу пересування, чинило перепони в реалізації побутових інтересів, але незважаючи на це, діяло протягом багатьох десятиліть. У 1940 р. паспортна система у СРСР була доповнена серією законодавчих актів, які закріплювали громадян не лише за місцем проживання, а й роботи [1, с. 33–43].

Власники паспортів мали право вільно пересуватися, але водночас істотно спрощувалася система всесоюзного розшуку через мережу паспортних столів – спеціальних довідкових центрів, створених у населених пунктах. Однак за порушення паспортного режиму накладалася адміністративна відповідальність (штрафом у розмірі до 100 руб.). Повторне порушення встановлених правил тягло за собою кримінальну відповідальність (ст. 196 і 214 Кримінального кодексу УСРР від 1960 р.) з позбавленням волі на термін до трьох років [4].

Головною особливістю запровадженої в 1930-х рр. паспортної системи було те, що паспорти запроваджувалися лише для тих мешканців міст, робітничих селищ, радгоспів і новобудов, які досягли 16-річного віку. Більшість селян до 1974 р. не отримували цей доку-

мент, завдяки чому опинялися у становищі прикріплених до місця проживання. Без штампу прописки у паспорті було неможливо працевлаштуватися та отримати соціальні послуги.

Така паспортна система проіснувала практично у незмінному вигляді аж до 1974 р. Відповідно до нового Положення про паспортну систему в СРСР [8] паспорти почали видавати всім громадянам СРСР, зокрема й селянам. Дія нового паспорта не обмежувалася жодним терміном. Суцільна паспортизація населення розпочалася із січня 1976 р. і завершилася у грудні 1981 р. Хоча селяни отримали паспорти і, відповідно, більшу свободу вибору місця проживання, переселення стримувалися тим, що у великих містах, рекреаційних зонах, поблизу військових об'єктів та у прикордонній прописки залишалася обмеженою. Однак варто зауважити, що такі заходи адміністративного характеру були неефективними. Відплив населення з міст скоротився, оскільки люди не ризикували виїжджати, знаючи, що повернутися не зможуть, міста розросталися вшир, за рахунок передмість, що формально не входили до складу міста, збільшувалася маятникова міграція до міст [5, с. 395].

Наступні зміни у паспортній політиці відбулися уже за часів проголошення Україною незалежності. Певний час на території України продовжували діяти правові інститути радянської доби, зокрема і паспортний режим. Початком змін у сфері паспортної роботи було прийняття Верховною Радою України постанови "Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження" [12, ст. 545], а згодом і Указу Президента України № 491/93 "Про затвердження Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон" [15]. Поступово було ухвалено низку нормативно-правових актів, що становили основу нового паспортного режиму, запровадженого на території України.

Після ухвалення Конституції України 1996 р. було анонсовано заміну прописки "реєстрацією місця проживання". Інститут прописки, як відголосок радянської епохи, існував в Україні аж до 14 листопада 2001 р., коли Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) норми підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки), положення щодо "прописки" (виписки)" визнано такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними [19].

Це рішення стало підставою для внесення змін до низки законів та передумовою появи Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" [17]. Внаслідок законодавчих змін прописки, що мала дозвільний характер, була замінена на реєстрацію та облік громадян за обраним ними місцем проживання, що має повідомний характер. І хоча змінився термін "прописка" на "реєстрація", але лишився дозвільний режим їх здійснення.

Правове регулювання зовнішньої міграції. Якщо переміщення всередині держави контролювалися, то зовнішня міграція жорстко обмежувалася. Для виїзду за кордон та в'їзду на територію СРСР використовували три види закордонних паспортів: загальногромадянський, дипломатичний і службовий [11]. В'їзд іноземців або був можливим за наданням дозволу Народним комісаріатом у закордонних справах СРСР, уповноваженими представництвами та консульствами СРСР, а також спеціально уповноваженими делегаціями СРСР в 27 іноземних державах. Дозвіл оформлювався у вигляді

візи. Для громадян СРСР закордонний паспорт, термін дії якого ще не закінчився, був дозволом на повернення до СРСР.

Статус іноземців у СРСР належав до компетенції загальносоюзної влади. При його визначенні застосовувався класовий підхід, особливо очевидний у питаннях надання притулку. Право на притулок декларувалося в Конституціях СРСР та УРСР, проте ним могли скористатися лише іноземці, які на батьківщині переслідувалися за захист інтересів робітничого класу, участь у революційному та народно-визвольному русі. Женевська конвенція ООН про статус біженців характеризувалася як "правова ширма", підступно ховаючись за якою імперіалістичні держави маніпулюють питанням біженства для досягнення своїх реакційних політичних та ідеологічних цілей.

Виїзд за кордон дозволявся лише за закордонними паспортами. Для виїзду за кордон громадяни мали отримати дозвіл властей – виїзну візу. У положенні "Про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР", затверджені Радою Міністрів у 1970 р. [9], процедури та підстави отримання виїзної візи визначені не були. Вони регулювалися спеціальними документами, більшість із яких були таємними. Видача вихідних документів здійснювалася Народними комісаріатами внутрішніх справ союзних республік та уповноваженими цими комісаріатами місцевими органами. Що ж до еміграції для постійного проживання, то вона могла відбутися лише за спеціальним дозволом внаслідок тривалої та складної процедури.

Певне послаблення обмежень на виїзд відбулося лише в часи перебудови. У 1986 р. Рада Міністрів СРСР доповнила існуючий порядок виїзду розділом, який називався "Розгляд подання про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР у приватних справах", чого раніше взагалі не допускалося. Проте для отримання дозволу на перетин кордону у приватних справах потрібно було мати поважні причини. За документом до них належали: возз'єднання із членами сім'ї, зустріч із близькими родичами, укладання шлюбу, відвідання тяжкохворих родичів, відвідання місць поховання близьких родичів, вирішення спадкових питань тощо. Однак і в цій постанові частина тексту була засекречена і містила додаткові обмеження.

Наступним кроком до лібералізації виїзду стала постанова "Про заходи, спрямовані на спрощення порядку виїзду громадян СРСР за кордон" від 27 вересня 1988 р. Згідно з нею громадяни могли виїжджати до соціалістичних країн, з якими діяли угоди про безвізовий режим, за внутрішнім паспортом із вкладкою, форму якого і порядок видачі встановлювали Міністерство внутрішніх справ та Міністерство закордонних справ. У травні 1991 р. після тривалих дебатів Верховна Рада СРСР затвердила Закон "Про порядок виїзду з СРСР і в'їзду в СРСР громадян СРСР" [3], згідно з яким громадянам нарешті надавалося право вільно виїздити і повертатися до держави, отримувати для цього закордонні паспорти. Проте передбачалося, що цей закон набере чинності лише з 1 січня 1993 р.

Керовані переселення. Усі зазначені обмеження мали за мету досягнення з боку радянської влади повної керованості переміщень населення. Це відповідало радянській моделі індустріалізації з її орієнтацією на трудомісткі галузі народного господарства, розподіл праці між великими економічними районами та настановою на вирівнювання рівнів господарського розвитку республік. Така концепція вимагала прискорення зростання мобільності робочої сили. З метою упорядкування міграційних потоків були розгорнуті широкомасштабні державні програми, з яких найефективнішими

виявились організований набір робочої сили та сільськогосподарське переселення сімей. Була створена система професійної і регіональної диференціації заробітної плати для залучення робітників в регіони, де відчувалася нестача робочої сили.

Отже, провідну роль у регулюванні міграційних процесів відігравали адміністративні методи. Засобом спрямування міграційних потоків у визначених напрямках були різні форми організованих переселень. За підрахунками дослідників, частка організованих переселень населення України у 1965 р. становила 31 % усіх переміщень, а в 1975 р. – уже 45 %. Відповідно, частка неорганізованих переселень за цей час скоротилася до 55 % [22, с. 78].

О. Малиновська виокремлює кілька типів організованих переселень [5, с. 395–396]. Перший тип – це переселення селянських сімей із густозаселених і земледефіцитних регіонів у такі, що мали великі земельні ресурси. Такі переселення становили 7–11 % організованих переселень. Більшість переселенців рекрутувалися на Заході і в Центрі України і спрямовувалися в південний степовий район республіки або за її межі, в інші республіки СРСР. Таким мігрантам надавали низку різних пільг: безплатний проїзд та перевезення майна, безкоштовна земельна ділянка, звільнення від сплати податків, кредит на будівництво, купівлю худоби тощо. За підрахунками радянських дослідників у 1949–1970 рр. унаслідок планового переселення змінили місце проживання понад 1,1 млн осіб [2, с. 65].

Користування популярністю інший тип керованої міграції – організовані набори робочої сили, тобто укладання контрактів для роботи на певних підприємствах, що становили 20–26 % організованих переселень. Працівників набирали практично в усіх областях і спрямовували в Донецько-Придніпровський індустріальний район або за межі республіки.

Третій тип керованих міграцій становлять громадські заклики, кампанії мобілізації на новобудови добровольців, передусім молодих людей. Четвертий – спрямування на роботу випускників професійно-технічних, середніх спеціальних та вищих навчальних закладів, які мали відпрацювати не менше трьох років на тих робочих місцях, куди були розподілені державними органами. Саме молоді фахівці становили більшість організованих переселенців.

Для здійснення організованих переселень були створені різні виконавчі органи, комісії, управління. Напередодні розпаду СРСР це питання належало до компетенції Міністерства праці.

Стосовно національного складу населення міграція діяла у двох напрямках. По-перше, відбувався виїзд з України українців, по-друге, – їх заміщення прибулим чужонаціональним населенням. Виїзд з України здійснювався переважно як виїзд робочої сили. Тобто, з України виїздили молоді, повні наснаги люди (бо саме такі прямували на нафтопромисли Тюмені, в Магаданську область або Якутію), тоді як поверталися особи, які найбільш продуктивні роки свого життя пропрацювали в складних кліматичних і побутових умовах, що не могло не вплинути на їхню працездатність. Розрахунки демографів доводять, що протягом 1960–1980-х рр. при загальному додатному сальдо зовнішніх міграцій в Україні спостерігалось міграційне зменшення молоді.

Разом із виїздом існував численний в'їзд в Україну. Крім повернення вихідців з України, він формувався за рахунок переселенців, які "виштовхувалися" із республік Центральної Азії та Закавказзя внаслідок їхнього бурхливого демографічного зростання, високої чисельності молодших вікових груп. Україна була приваблива

через сприятливі кліматичні умови, порівняно вищий рівень соціально-економічного розвитку. Канали в'їзду були зазвичай тими ж, що і виїзду: армія, навчання, працевлаштування. Після Другої світової війни значний приплив населення з інших республік СРСР, переважно з Росії, мотивувався необхідністю відбудови зруйнованого господарства.

Отже, трудові міграції радянської доби були замасковані господарськими потребами і служили головним інструментом у перемішуванні різноетнічного населення з метою формування нової наднаціональної спільноти "радянський народ".

Слід зазначити, однак, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів реалізувати вповні не вдавалося. По-перше, організовані переселення ніколи не були панівною формою переміщення населення в СРСР навіть за часів найбільш жорсткого тоталітарного режиму. По-друге, значна частина організованих переселень закінчувалася поверненням мігрантів у місця попереднього проживання або переїздом в інше місце.

Примусові міграції. Складовою міграційної політики радянської України були і примусові міграції, здійснювані радянською владою у формі депортації народів. Розпочалися такі переміщення ще в міжвоєнний період, а пік таких заходів припав на період Другої світової війни. Можна виокремити два типи депортацій в СРСР – внутрішні та міждержавні. Перші здійснювалися на підставі рішень "спеціалізованих комісій" чи особистих наказів Сталіна, другі – на основі міжнародних угод, частина з яких підписувалася між сумнівними суб'єктами міжнародного права (наприклад Люблінська угода 1944 р. між Українською РСР та Польським комітетом національного визволення).

Щодо внутрішніх депортацій, то ще в 1925–1928 рр. проводила роботу так звана тристороння комісія УРСР, БРСР та РРФСР щодо перерозподілу кордонів, і, як наслідок роботи цієї комісії та розподілу кордонів, з українських етнічних земель Стародубщини, Білгородщини, Орловщини, Дону були депортовані на Зелений, Малиновий та Сирій Клин сотні тисяч українців. З 1930 р. розпочинається наступна хвиля депортацій українців, так звана куркульська висилка 1930–1936 рр., що торкнулася ще десятків тисяч українців.

Із захопленням Радянським Союзом Західної України, Західної Білорусі та країн Балтії у 1939–1940 рр., депортації торкнулись і населення, що мешкало на цих землях. Протягом грудня 1939 р. – березня 1940 р. із Західної України та Західної Білорусі було депортовано понад 137 тис. осіб. Їх виселяли в північно-східні області РРФСР, АРСР Комі і Казахстану. Друга хвиля депортації прокотилася у квітні 1940 р., коли було вивезено заможних селян – "куркулів" (до 6 тис. сімей із Західної України та Західної Білорусі). Усього із Західної України в 1939–1940 рр. було вислано до Сибіру, Поволжя, Казахстану та на Північ, за різними підрахунками, від 10 до 20 % населення.

Окрім того, чи не найяскравішим прикладом примусових міграцій є депортація кримських татар, здійснена відомством держбезпеки СРСР та таємною поліцією за наказом Йосипа Сталіна і постановою Державного комітету оборони СРСР від 11 травня 1944 р. [14]. Повернення кримських татар на батьківщину розпочалося лише з 1989 р. При цьому радянська влада ніяк не допомагала їхньому поверненню, не надавала компенсацій за землі, які вони втратили. І лише 12 листопада 2015 р. Верховна Рада України визнала депортацію геноцидом і проголосила 18 травня Днем пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу [13].

Щодо міждержавних примусових міграцій, то практика насильницької депортації поляків, румунів та представників інших некорінних національностей за межі УРСР, здійснювана сталінським керівництвом у кінці 1930-х – початку 1940-х рр., проголошувалася нібито невідомою турботою комуністичних вождів про інтереси українського народу. Москва, узявши в 1939–1945 рр. на себе обов'язки встановлення "історичної справедливості" в розумінні "возз'єднання всіх українських земель у складі єдиної Української держави", діяла передусім у власних інтересах прив'язування українців до імперської радянської зовнішньої політики. Правовою основою таких переміщень були двосторонні міжнародні угоди між тоталітарними державами. Так, 16 листопада 1939 р. уряди СРСР і Німеччини підписали угоду "Про евакуацію українського і білоруського населення з території колишньої Польщі, яка відійшла в зону державних інтересів Німеччини, і німецького населення з території колишньої Польщі, яка відійшла в зону державних інтересів Союзу РСР" [20, арк. 1–2]. Аналогічна угода між Німеччиною та СРСР була підписана і щодо обміну населенням у Буковині та Бессарабії [10, с. 100].

Наступна хвиля депортацій припадає на кінець Другої світової війни, коли радянське керівництво почало "влаштовувати" західний кордон. У 1944 р. між урядами УРСР і Польської республіки було підписано "Угоду про взаємний обмін населенням у прикордонних районах", що стала своєрідним прологом до ще однієї показової примусової міграції – операції "Вісла".

Отже, однією зі складових міграційної політики радянської України були примусові міграції, що здійснювались радянською владою у формі депортацій, тобто цілеспрямованих дій з метою знищення повністю або частково окремих груп населення чи цілих народів за національними, етнічними, расовими або релігійними мотивами, тобто частиною геноциду.

Висновки. Основним інструментом контролю й упорядкування міграційних потоків у радянській Україні тривалий час залишалась паспортна система, а не економічна політика та права і свободи людини. Свобода вибору місця проживання була зведена до мінімуму. Це відповідало міграційній доктрині радянської доби, що визначалася у всесоюзному центрі та зводилася до жорсткого контролю за переміщеннями населення, крайньої обмеженості виїзду за кордон. Вибір особистості мав підпорядковуватися громадським інтересам, які розумілися як інтереси держави. В останні роки існування СРСР найбільш одіозні обмеження поступово послаблювалися, проте лише незначною мірою.

Державними інтересами мотивувалися цілий ряд різноманітних керованих переміщень. Однак зазначимо, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів цілком реалізувати радянській владі не вдавалося. По-перше, організовані переселення ніколи не були панівною формою переміщення населення в СРСР навіть за часів найбільш жорсткого тоталітарного режиму. По-друге, значна частина організованих переселень закінчувалася поверненням мігрантів у місця попереднього проживання або переїздом в інше місце.

Складовою міграційної політики радянської України були і примусові міграції, що здійснювались у вигляді депортації цілих етносів. Такі волюнтаристські заходи торкнулись мільйонів різних національностей, а їх результати Україна відчуває й до нині.

Отже, на момент здобуття незалежності міграційна політика та її інститути в Україні фактично були відсутніми, що пояснюється наявністю лише сурогатної державності та переважання адміністративних методів над політичними у керуванні міграційними потоками.

Список використаних джерел:

1. Вронська Т.В., Кульчицький С.В. Радянська паспортна система. *Український історичний журнал*. 1999. № 3 (426). С. 33-43.
2. Загробська А.Ф. Деякі аспекти дослідження впливу міграцій на відтворення населення УРСР. *Демографічні дослідження*. 1974. Вип. 3. С. 62-77.
3. Про порядок виїзду з Союзу Радянських Соціалістичних Республік і в'їзду в Союз Радянських Соціалістичних Республік громадян СРСР від 20 травня 1991 року : Закон СРСР. *Відомості з'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1991. № 24. Ст. 687.
4. Кримінальний кодекс УРСР 1960. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html (дата звернення: 12.06.2019).
5. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монограф. К.: НІСД, 2018.
6. О прописке граждан в городских поселениях : Декрет СНК РСФСР от 28 апреля 1925 г. *Собр. Узак.* 1925. № 28. Ст. 197. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2437.htm (дата звернення: 12.06.2019).
7. Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов : Постановление ЦИК, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 57/19. *Собрание законов СССР*. 1932. № 84. Ст. 516-517. URL: <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901958829&nh=0> (дата звернення: 12.06.2019).
8. Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР : Постановление от 28 августа 1974 г. № 677. *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1974. № 19. Ст. 109.
9. Об утверждении Положения о въезде в СССР и о выезде из СССР : Постан. Совета Министров СССР от 22 сентября 1970 г. № 801. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7397.htm. (дата звернення: 12.06.2019)
10. Пасат В.И. Эвакуация немецких колонистов с территории Бессарабии и Северной Буковины в 1940 году. *Отечественная история*. 1997. № 2. С. 99-102.
11. Положение о въезде в пределы Союза ССР и о выезде из пределов Союза ССР : Постановление ЦИК СССР, СНК от 5 июня 1925 г. *Собрание Законов СССР*. 1925. № 37. Ст. 277; *Собрание Законов СССР*. 1927. № 10. Ст. 95. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17098.htm> (дата звернення: 12.06.2019).
12. Положення про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503- XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 545.
13. Постанова Верховної Ради України про визнання геноциду кримськотатарського народу від 15.11.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 49-50. Ст. 469.
14. Постановление Государственного комитета обороны № 5859сс від 11.05.44. URL: <https://web.archive.org/web/20180818115603/http://memorial.krsk.ru/DOKUMENT/USSR/440511.htm>. (дата звернення: 12.06.2019)
15. Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Указ Президента України від 28 жовтня 1993 р. № 491/93. *Урядовий кур'єр*. 1993. № 162. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/491/93> (дата звернення 12.06.2019).
16. Про посвідчення особи : Декрет ВЦВК і РНК РРФСР від 20 червня 1923 р. *Собр. Узак.* 1923. № 61. Ст. 575. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm (дата останнього звернення 12.06.2019).
17. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 12.06.2019).
18. Про трудові книжки для непрацюючих : Декрет Ради Народних Комісарів від 05.10.1918 р. *Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции (1917-1934 гг.)*. М., 1957. С. 11.
19. Рішення Конституційного Суду України від 14.11.2001 р. № 15-рп/200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01> (дата звернення 12.06.2019).
20. Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 7308. Арк. 1-2.
21. Юридична енциклопедія : у 6 т. К.: Українська енциклопедія. 2001. Т. 3. 792 с.
22. Янковская Е.А. Перераспределение трудовых ресурсов. К.: Наукова думка, 1978. 132 с.

Наукове дослідження проведено в межах держбюджетної теми № 19БФ042-01М "Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України".

Received: 13/06/2019

1st Revision: 17/07/2019

Accepted: 18/07/2019

A. Kryzhevskiy, Candidate of Historical Sciences,
O. Derii, Candidate of Legal Sciences, Assistant
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

LEGAL AND ORGANIZATIONAL FOR THE MIGRATION POLICY OF THE SOVIET UKRAINE (1922-1991)

The article deals with the legal and organizational principles of the migration policy of Soviet Ukraine. The authors aim to analyze and characterize the whole range of methods and means of regulating migratory flows used by the Soviet authorities. The article analyzes the components of the Soviet migration policy: the passport system, the controlled and compulsory population movements, the regime of external migration, and the like. It is noted that the migration legal framework was formed without taking into account generally accepted international legal standards. Regulatory acts in the field of regulating the movement of population had one goal – to achieve full control by the state for the movement of a person and subordinate these movements to the interests of the state.

The methodological basis of the article consists of the principles of historicity, objectivity, versatility, complementarity and reasonableness. To analyse the development of the migration policy of the Soviet Ukraine, dialectical, chronological, systemic-structural, historical, comparative and other general scientific, as well as special scientific methods according to the subject of research are used.

The study finds the main instrument for monitoring and streamlining migration flows in the Soviet Ukraine was the long-standing passport system, and but not the economic policy and human rights and freedoms. The freedom to choose a place of residence has been kept to a minimum. This was in line with the migration doctrine of the Soviet era, which was determined in the All-Union Centre and was reduced to the strict control over the movement of the population, the extreme limited travel abroad. The choice of personality was to be subject to public interests that were understood as the interests of the state. In the last years of the Soviet Union's its most odious limitations gradually weakened, but only marginally.

State interests were motivated by a number of diverse controlled displacements. However, the authors prove that the desire to strictly regulate migration processes by the Soviet authorities was not fully realized. Firstly, organized resettlement had never been a dominant form of displacement of the population in the USSR, even during the most rigid totalitarian regime. Secondly, a significant part of the organized resettlement ended with the return of migrants to their former residence or relocation to another place.

The authors draw attention to the fact that the constituent part of the migration policy of the Soviet Ukraine was the forced migration, which was carried out in the form of deportation of entire ethnic groups. Such voluntarist events have affected millions of different nationalities, and Ukraine has been experiencing their results to this day.

Thus, the authors conclude that at the time of Ukraine's independence proclaimed, migration policy and its institutes in Ukraine were in fact absent, which is explained by the presence of only a surrogate statehood and the predominance of administrative methods over political management of migratory flows.

Keywords: migration, migration policy, regulation of migration processes, legal principles, passport system, managed resettlement, deportation.

References:

1. Vronskaya T.V., Kulchytskyi S.V. Radianska pasportna systema [Soviet passport system]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*. 1999. № 3 (426). С. 33-43.
2. Zahrobska A.F. Deiaki aspekty doslidzhennia vplyvu mihratsii na vidtvorennia naselennia URSR [Some aspects of the study of the impact of migration on the reproduction of the population of the Ukrainian SSR]. *Demohrafichni doslidzhennia*. 1974. Vyp. 3. С. 62-77.
3. Pro poriadok vyizdu z Soiuzu Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik i v'izdu v Soiuz Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik hromadian SRSR від 20 travnia 1991 roku : Zakon SRSR . *Vidomosti Z'izdu narodnykh deputativ SRSR i Verkhovnoi Rady SRSR*. 1991. № 24. Ст. 687.
4. Kryminalnyi kodeks URSR 1960. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html.
5. Malynovska O. A. Migrantska polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii [monograf.]. K.: NISD, 2018.
6. O propyske hrazhdan v horodskykh poseleniakh : Dekret SNK RSFSR ot 28 aprelya 1925 h. *Sobr. Uzak.* 1925. № 28. Ст. 197. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2437.htm.
7. Ob ustanovlenii edynoi pasportnoi systemy po SSSR y obiazatelnuu propysku pasportov : Postanovleniye TsYK,SNK SSSR ot 27 dekabria 1932 h. № 57/19. *Sobranie zakonov SSSR*. 1932. № 84. Ст.516-517. URL: <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901958829&nh=0>.
8. Ob utverzhdenii Polozheniya o pasportnoi systeme v SSSR : Postanovleniye ot 28 avgusta 1974 r. № 677. *Sobranie postanovleniy Pravytelstva SSSR*. 1974. № 19. Ст. 109.

9. Ob utverzheny Polozhennia o v'yezde v SSSR y o vyezde yz SSSR : postan. Soveta Mynystrov SSSR ot 22 sentiabria 1970 h. № 801. URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7397.htm.
10. Pasat V.Y. Evakuatsiya nemetskykh kolonystov s terrytory Bessarabyi y Severnoi Bukovyny v 1940. *Otechestvennaia ystoriya*. 1997. № 2. S. 99–102.
11. Polozhenye o v'ezde v predely Soiuz SSR y o vyezde yz predelov Soiuz SSR : Postanovlenye TsYK SSSR, SNK ot 5 yuniia 1925 h. *Sobranie Zakonov SSSR*. 1925. № 37. St. 277; *Sobranie Zakonov SSSR*. 1927. № 10. St. 95. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17098.htm>.
12. Polozhennia pro pasport hromadianyna Ukrainy ta svidotstvo pro narodzhennia : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 26 chervnia 1992 r. № 2503- XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 37. St. 545.
13. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vyznannia henotsydu krymskotatarskoho narodu vid 15.11.2015. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2015. № 49–50. St. 469.
14. Postanovlenye Hosudarstvennogo Komyteta Oborony № 5859ss ot 11.05.44. URL: <https://web.archive.org/web/20180818115603/http://memorial.krsk.ru/DOKUMENT/USSR/440511.htm>.
15. Pro pasport hromadianyna Ukrainy dlia vyizdu za kordon : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 28 zhovtnia 1993 r. № 491/93. *Uriadovyi kur'ier*. 1993. № 162. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/491/93>.
16. Pro posvidchennia osoby : Dekret VTsVK i RNK RRFSR vid 20 chervnia 1923 r. *Sobr. Uzak*. 1923. № 61. St. 575. URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm.
17. Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 11.12.2003 № 1382-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 15. St. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
18. Pro trudovi knyzhky dlia nepratsiuiuchykh : Dekret Rady Narodnykh Komisariv vid 05.10.1918 r. *Sbornyk zakonodatelnykh dokumentov po voprosam orhanyzatsyy y deiatelnosti Sovetskoi mylytsy (1917–1934 hh.)*. M., 1957. S. 11.
19. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 14.11.2001 r. № 15-rp/200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01>.
20. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh ob'iednan Ukrainy. F. 1. Op. 20. Spr. 7308. Ark. 1–2.
21. Yurydychna entsyklopediia: u 6 t. K.: Ukrainska entsyklopediia. 2001. T. 3. 792 s.
22. Yankovskaia E.A. Pereraspredelenie trudovykh resursov. K.: Naukova dumka, 1978. 132 s.

УДК: 349.2: 364.4

О. Погорєлова, канд. юрид. наук, асист.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Розглянуто актуальні питання міжнародно-правового регулювання трудової діяльності працівників, які працюють за кордоном. Зважаючи на те, що нині відбувається процес зростання трудової міграції українських громадян за межі держави, загальною є потреба у виробленні належної міграційної політики, зокрема в частині правового регулювання діяльності працівників-мігрантів та їхнього соціального захисту. Поставлено за мету вивчення питання щодо правового регулювання праці трудових мігрантів та питання підвищення рівня соціальної захищеності трудових мігрантів.

Для досягнення визначеної мети при здійсненні дослідження проаналізовано найважливіші міжнародно-правові акти, що регулюють питання трудової міграції. Проведено аналіз поняття працівника-мігранта, визначено, які категорії мігрантів належать до працівників-мігрантів. Особливу увагу приділено аналізу міждержавних двосторонніх угод, укладених Україною з іншими державами щодо працевлаштування мігрантів та їхнього соціального захисту. Визначено, які вимоги встановлено до трудового договору працівників-мігрантів та його роль в регулюванні правовідносин трудових-мігрантів із іноземними роботодавцями.

Визначено необхідність проведення роботи щодо приєднання України до основних міжнародних конвенцій, які регулюють питання трудової міграції, положення яких мають бути основою правового регулювання діяльності трудових мігрантів та забезпеченості дотримання їхніх прав. Визначено необхідність укладання двосторонніх міждержавних угод щодо регулювання процесів працевлаштування громадян України за кордоном, гарантій що виникають у процесі трудової діяльності працівників-мігрантів та питань соціальної захищеності.

Ключові слова: працівник-мігрант, працевлаштування, трудовий договір, двосторонні угоди, соціальний захист працівників-мігрантів.

Вступ. В епоху глобалізації та надзвичайної мобільності робочої сили відбувається зростання міграційних потоків у світі, зокрема, міграційні потоки України набули доволі масштабних розмірів і є неминучими. Загальновідомим є той факт, що Україна нині є найбільшим донором робочої сили в Європі. Дедалі більше населення держави мігрує з метою працевлаштування за кордон, чому сприяє економічна криза, зниження рівня життя, підвищення рівня безробіття тощо. За умови збільшення потоків трудової міграції необхідним є вироблення належної міграційної політики, зокрема в частині правового регулювання питань працевлаштування громадян України за кордоном та захисту прав мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трудова міграція була предметом дослідження багатьох авторів. Науково-теоретичним підґрунтям роботи стали наукові праці вчених, зокрема: Я. Волоско, П. Кравчук, О. Поліщук, В. Андріїва, О. Малиновської, О. Журби, Н. Філіпової, М.Я. Вісьтак, нормативна основа роботи – законодавство України та міжнародні норми у сфері регулювання.

Метою статті є розробка пропозицій з удосконалення правового регулювання праці трудових мігрантів. Для досягнення зазначеної мети в роботі проаналізовано міжнародно-правові норми, що регулюють працю

та соціальний захист трудових мігрантів, визначено гарантії захисту прав трудових мігрантів та сформульовано пропозиції з удосконалення правового регулювання праці та соціального.

Предметом дослідження є сучасний стан та особливості нормативно-правового регулювання праці трудових мігрантів та їхнього соціального захисту.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі трудової міграції.

Методологія дослідження. В основі методології покладено загальнонауковий діалектичний метод пізнання, а також використано низку наукових методів. За допомогою методів аналізу і синтезу розглянуто правове регулювання праці трудових мігрантів з України за кордоном. За допомогою структурно-логічних методів визначено напрями удосконалення правового регулювання праці та соціального захисту трудових мігрантів. Широкого застосування в роботі знайшли категорії та способи формальної логіки: поняття, визначення, доказ, судження, аналогія, порівняння, узагальнення тощо.

Виклад основного матеріалу. Міжнародною організацією праці визначено, що належним чином керування, справедлива й ефективна міграція робочої сили може надавати переваги та можливості як для трудових мігрантів, їхніх сімей, так і для приймаючих країн. Це може збалансувати попит і пропозицію робочої сили,

допомогти розвинути та передати навички на всіх рівнях кваліфікації, сприяти розвитку систем соціального захисту, сприяти інноваціям у бізнесі та збагачувати громади як культурно, так і соціально [1]. Кожна держава зобов'язана законодавчо підтримувати права людини і слідкувати за їхнім виконанням, зокрема і мігрантів. Не маючи громадянства держав, які їх приймають, і через свій статус, мігранти часто живуть у нестабільних умовах, що супроводжується порушенням їхніх прав, а відповідно і порушенням національної безпеки держави [2]. Удосконалення законодавства щодо зовнішньої трудової міграції України та посилення соціального і правового захисту громадян України, які працюють за кордоном [3], є одним із стратегічних напрямів державної міграційної політики України, що визначено Концепцією державної міграційної політики України.

Одним з основних міжнародних документів, що регулюють питання трудової міграції та закріплюють основні права мігрантів, є Міжнародна конвенція про захист усіх трудящих мігрантів та членів їхніх сімей, що ухвалена 18 грудня 1990 р. резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 45/158 та набула чинності 1 липня 2003 р. Зазначеною конвенцією було визначено поняття *трудящий-мігрант*, згідно з яким – це особа, що буде займатись, займається чи займалась оплачуваною діяльністю в державі, громадянином якої вона не є [4]. Також конвенція визначає, які категорії працівників входять до категорії "трудящий мігрант", це: "прикордонний мігрант" – який зберігає своє постійне місце проживання, чи регулярно, хоча б раз на тиждень повертається до місця свого постійного проживання; "сезонний трудящий" – характер роботи якого пов'язаний із сезонними умовами та виконується тільки в певну частину року; "моряк" – найнятий на роботу на судні, яке зареєстровано в іншій країні, громадянином якої не є працівник (зокрема і рибалки); "трудящий, зайнятий на стаціонарній прибережній установі" – найнятий на роботу на прибережну установу, яка перебуває під юрисдикцією іншої держави, громадянином якої такий працівник не є; "трудящий, робота якого пов'язана з переїздами" – за характером роботи працівник має переїхати в іншу державу на короткий проміжок часу; "трудящий на проєкті" – найнятий працівник лише за конкретним проєктом на певний термін; "трудящий цільового найму" – працівник, який протягом певного часу виконує визначені конкретні функції, а також "трудящий не за наймом" – зайняття оплачуваною діяльністю, яка відмінна від роботи за договором найму. Зазначена конвенція також визначає категорії працівників, які не вважаються трудящими-мігрантами: особи, направлені міжнародними організаціями або державною поза її межами для виконання офіційних функцій, осіб, які виступають інвесторами поза межами своєї держави, до учнів та стажерів, морякам та працівникам прибережних установ, яким не було видано дозволу в оплачуваній діяльності.

Конвенції МОП № 97 "Про працівників-мігрантів", прийнята в 1939 р. і переглянута 1949 р., та № 143 "Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення, прийнята в 1975 р. визначає поняття "Працівник-мігрант" як особу, що мігрує з однієї країни в іншу з наміром отримати роботу інакше, ніж за власний рахунок, й охоплює будь-яку особу, що визнається згідно із законом як працівник-мігрант, та законно в'їхала у країну як працівник-мігрант [5]. При цьому документи МОП визначають менший перелік осіб, які є трудящими-мігрантами, порівняно з Міжнародною конвенцією "Про захист всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей". Так, Конвенція МОП № 143 вказує, що вона не поширюється на трудящих прикордонних районів; артистів і

представників вільних професій, які в'їхали у країну на короткі терміни; моряків; осіб, які прибувають спеціально з метою одержання підготовки чи освіти; службовців установ чи підприємств, що здійснюють свою діяльність на території країни і які були тимчасово допущені в цю країну на прохання наймача для виконання спеціальних функцій і завдань на обмежений та встановлений період часу і зобов'язані виїхати із країни після виконання своїх функцій чи завдань [6].

У Європейській конвенції "Про правовий статус трудящих-мігрантів" від 24.11.1977 р. визначено що, термін "трудящий-мігрант" може застосовуватись до громадянина договірної сторони, якому інша договірна сторона надала дозвіл на перебування на її території для здійснення оплачуваної роботи. При цьому Європейська конвенція визначає, що термін "трудящий-мігрант" не застосовується до прикордонних робітників, акторів, артистів естради, спортсменів, запрошених на короткий проміжок часу, осіб вільної професії, моряків, осіб, що отримують професійну підготовку, сезонних робітників, робітників, які є громадянами договірної сторони і виконують конкретну роботу на території іншої договірної сторони від імені підприємства, зареєстрований офіс якого розміщується за межами території цієї договірної сторони [7].

Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД) від 14.11.2008 р. визначає "трудящого-мігранта" як особу, яка є громадянином однієї зі сторін, а також особу без громадянства, яка постійно проживає на території однієї сторони, законно перебуває та на законній підставі займається оплачуваною трудовою діяльністю на території іншої сторони, громадянином якої вона не є та в якій постійно не проживає, включаючи в зазначене поняття прикордонних трудящих та сезонних трудящих. Дія цієї Конвенції не поширюється на: осіб, відряджених до міжнародних організацій або найнятих міжнародними організаціями, для виконання поза її територією офіційних функцій; осіб, відряджених або найнятих однією зі сторін для участі поза її територією у здійсненні програм розвитку або співробітництва; осіб, які, як громадяни однієї сторони, виконують роботу на території іншої сторони від імені та в інтересах організації, яка має філіали (представництва) на території цієї іншої сторони; осіб, які займаються підприємницькою діяльністю; біженців; священнослужителів, які займаються релігійною діяльністю в офіційно зареєстрованих релігійних організаціях приймаючої сторони; моряків; осіб, які приїжджають для цілей навчання; осіб, акредитованих на території приймаючої сторони як працівники представництв іноземних фірм або засобів масової інформації [8].

Зазначені документи містять різні терміни: "працівник-мігрант" та "трудящий-мігрант". Ці поняття мають застосовуватись як синоніми, оскільки "*migrant worker*" вітчизняні лінгвісти перекладають як "працівник-мігрант" і як "трудящий-мігрант" [9, с. 116].

Зазначені міжнародні документи містять різний перелік осіб, які підпадають під визначення працівників-мігрантів. МОП, наприклад, визначає працівниками-мігрантами лише осіб, які працюють інакше, аніж за власний рахунок; Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав – учасниць СНД не визначає трудящими-мігрантами осіб, які займаються підприємницькою діяльністю на території іншої країни; Європейська конвенція, зі свого боку, не визначає трудящими-мігрантами сезонних робітників та працівників, відряджених до іншої країни для виконання певного завдання тощо. Фактично, на міжнародному рівні відсутнє єдине поняття "працівника-мігранта" та які саме категорії осіб підпадають під дію цього терміна.

Проте зазначені документи підкреслюють важливість законного статусу і працівників-мігрантів, зокрема, Міжнародна конвенція про захист усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей визначає, що трудящими-мігрантами вважаються особи, які мають документи та постійний статус, якщо вони отримали дозвіл на в'їзд, перебування й оплачувану діяльність у державі роботи за наймом відповідно до законодавства тієї держави та міжнародних угод, що підписані такою державною [4]. Також слід наголосити, що саме Міжнародна конвенція про захист усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей є першим універсальним міжнародним договором, який визначив поняття працівника-мігранта найбільш широко, охопивши всі категорії мігрантів. Зазначеною конвенцією було кодифіковано і конкретизовано права людини стосовно трудящих-мігрантів, та визначено права як для трудових мігрантів, які законно перебувають в приймаючій державі так і для мігрантів, що належним чином не оформлені у країні перебування [10, с. 382]. Крім того, Конвенція про захист усіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей, разом із Конвенцією МОП № 143, є тією "правовою ланкою", що дозволяє забезпечити мінімальний захист нелегально працюючих іноземних громадян [11, с. 56], закликаючи проводити боротьбу із нелегальною трудовою міграцією на міждержавному рівні. Виїзд працівників без відповідних дозволів і документів на перебування в іншій країні призводить до відсутності можливостей захисту своїх прав мігрантами, зумовлює зменшення рівня їхньої соціальної захищеності. Крім того, нелегальна міграція призводить до таких несприятливих наслідків як: неоприлюднення сум зароблених мігрантами коштів для уникнення оподаткування та низької якості статистичного обліку їх учасників [12, с. 88–89]. Зважаючи на положення Закону України "Про зовнішню трудову міграцію", згідно з яким права трудових мігрантів регулюються законодавством держави перебування та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [13], необхідним кроком державної політики у сфері міграції вбачається розпочати роботу щодо ратифікації та приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей та конвенції МОП у сфері міграції, що задекларували основні права мігрантів і гарантують захист прав мігрантів, зокрема і нелегально працюючих. Також необхідним вбачається приведення у відповідність до Міжнародної конвенції про захист усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей Закону України "Про зовнішню трудову міграцію", а саме в частині визначення поняття працівника-мігранта, охопивши цим поняттям і такі категорії, як сезонні мігранти, прикордонні мігранти, що становлять високий відсоток усіх українських мігрантів.

Важливу роль у правовому регулюванні діяльності та гарантування захисту прав українських працівників-мігрантів за кордоном відіграють міжнародні двосторонні угоди щодо працевлаштування мігрантів. Україною підписано міждержавні та міжурядові договори з такими країнами, як: Молдова (13.12.1993), Азербайджан (03.06.2004), (13.12.1993), Білорусь (17.07.1995), Вірменія (17.06.1995), Латвія (21.11.1995), Литва (28.03.1995), В'єтнам (08.04.1996), Лівія (14.10.2003), Португалія (13.02.2003), Іспанія (12.05.2009) та ін. Зазначені угоди певною мірою регулюють обсяги трудової міграції і захищають працівників-мігрантів від незаконних дій працедавців, професійного ризику та небезпечних умов праці, надають певні соціальні гарантії [14, с. 92]. В угодах приділяється значна увага трудовому договору, що укладається із працівниками-мігрантами. Угодами визначено: трудові відносини із працівниками мають регулюватись на підставі трудо-

вого договору (контракту), що укладається на певний термін. Трудові мігранти мають право перебувати у країні працевлаштування лише під час дії укладеного трудового договору, після завершення терміну дії якого мають повернутись до країни походження. Слід підкреслити, що саме трудовий договір є тим інструментом, що гарантує працівникам-мігрантам забезпечення їхніх трудових і соціальних прав.

Міжнародні угоди містять положення щодо того, які питання має регулювати трудовий договір: так, угода з Латвійською Республікою зазначає, що у трудовому договорі мають міститись положення щодо оплати й умов праці, умов надання медичної допомоги, порядок покриття витрат на проїзд працівника із держави постійного проживання до місця роботи в іншій державі, термін дії трудового договору й умови дострокового розірвання договору [15]; угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, укладена в межах СНД, визначає також, що трудовий договір має містити умови щодо професійних вимог, інформацію стосовно характеру наступної роботи [16]; угода із В'єтнамом передбачає, що контракт має зазначати умови охорони праці (працівників слід забезпечити спецодягом, спецвзуттям та іншими засобами індивідуального захисту), медичного обслуговування, оплати роботи в дні національних свят (перелік національних свят має бути обов'язком додатком до контракту) та порядок розв'язання трудових спорів [17].

Міжнародні угоди передбачають укладання саме письмового трудового договору (або контракту), який може бути викладено кількома мовами, одна з яких має бути зрозумілою для особи, що працевлаштовується. Трудовий договір має бути вручено працівнику-мігранту до виїзду за кордон, адже він є одним з документів, що дозволяють в'їзд до приймаючої країни.

Робота працівника-мігранта може використовуватись лише за наявності дозволу на працевлаштування, які видаються на певні терміни, наприклад: Литва та Білорусь передбачає видачу дозволу до 12 місяців, Польща – до 12 (18) місяців, В'єтнам – до 4 років. У разі закінчення дозволу на працевлаштування або його анулювання працівник-мігрант підлягає поверненню до своєї країни. Також двосторонні угоди, що регулюють питання працевлаштування, передбачають обмеження щодо сумісництва працівників-мігрантів і дозволяють їм працювати лише у роботодавця, з яким було укладено трудовий договір.

Деякі країни висувають певні вимоги до осіб, які можуть бути працівниками. Так, висувається вимога щодо віку працівників мігрантів: Лівія визначає вік працевлаштування мігрантів із 21 року, Португалія – з 18 років, В'єтнам – із 18 років, закріплюючи і верхню межу віку мігрантів у 40 років, Білорусь закріплює вік мігрантів як вік, з якого можна працевлаштовуватись працівникам у своїй країні. Двостороння угода з Лівією закріплює вимогу щодо заборони мати судимості, якщо особа бажає стати мігрантом, угода з Португалією також визначає заборону щодо працевлаштування судимих осіб, а також осіб, які є не бажаними для осіб Шенгенської зони. Іспанія закріплює вимогу щодо відбору найбільш кваліфікованих працівників, які можуть прийматись на роботу.

Угодами також закріплюються гарантії прав працівників у випадку дострокового завершення трудового договору через скорочення штату підприємств або їх ліквідації щодо оплати працівникам мігрантам транспортування до країни виїзду. Допомога з тимчасової втрати працездатності, вагітності та пологах виплачується за рахунок країни працевлаштування.

При завершенні трудових правовідносин у закордонних країнах працівники-мігранти можуть зареєстру-

ватись як безробітні й отримувати допомогу з безробіття у країні виїзду за національним законодавством і за рахунок крани виїзду [18, 19, 20].

Слід зауважити, що трудові мігранти після завершення дії трудового договору часто повертаються до країни походження – за оцінками досліджень двоє із п'яти працівників-мігрантів повертаються до країни походження протягом п'яти років з початку своєї трудової діяльності за кордоном [21, с. 22–23]. Стан соціальної захищеності, отримання мінімальних соціальних гарантій та неможливість отримати нову оплачувану роботу спонукає фактично громадян повторно мігрувати. Для України, як для соціальної держави, що має найвищою цінністю людину, її права й інтереси, важливим здійснити заходи щодо соціальної забезпеченості осіб мігрантів, особливо в разі їхнього повернення на батьківщину, тим самим стимулюючи їхнє постійне повернення на терени України.

Важливу роль для гарантування соціальної захищеності працівників-мігрантів відіграють міждержавні та міжурядові угоди про соціальне забезпечення мігрантів. Україною укладено такі угоди з Болгарією (04.09.2001), з Естонією (05.10.2010), Іспанією (07.10.1996), з Лівією (26.02.1998), Литвою (23.04.2001), Португалією (27.03.2005), Польщею (18.05.2012) та ін. Головним положенням, що зазначається в угодах, є положення щодо зарахування страхового стажу працівників, від розміру якого залежить призначення працівникам допомог із безробіття, тимчасової втрати працездатності та пенсійного забезпечення. При цьому питання соціальної забезпеченості мігрантів в угодах регулюються по-різному. Країни СНД здійснюють соціальні виплати на території, де проживають особи, із зарахуванням страхового стажу, здобутого в країнах, з якими підписані угоди. Натомість країни Європейського Союзу визначають, що кожна договірна країна несе зобов'язання за страховий стаж, набутий на території своєї держави. Тобто, при здійсненні підрахунку страхового стажу береться до уваги весь стаж, набутий на територіях договірних країн, однак кожна країна здійснює страхові виплати відповідно до пропорцій набутого стажу на території своєї країни, відповідно перераховуючи мігрантам, певні суми при нарахуванні соціальних виплат за час, коли вони працювали на території договірної країни [22, с. 22].

Проте, незважаючи на наявність великої кількості міждержавних угод, українські мігранти все ж мають не великий рівень соціального захисту, причинами чого є нелегальне працевлаштування громадян України за кордон без оформлення належних трудових договорів (контрактів) та відсутність таких міждержавних угод про соціальний захист із великою кількістю країн, де працюють українські мігранти [23, с. 185]. Відсутність таких угод спричиняє те, що працівникам, які були мігрантами, праця за кордоном не зараховується до страхового стажу, працівники-мігранти фактично втрачають свої страхові внески, сплачені ними за кордоном, у зв'язку з чим повертаючись до України вони мають право лише на мінімальні соціальні допомоги. Така ситуація призводить до навантаження на соціальні фонди України, що сплачують соціальні допомоги працівникам-мігрантам, які повернулися, оскільки до них не перераховуються внески під час роботи громадян за кордоном [24, с. 22]. У зв'язку із чим вважаємо за необхідне розпочати роботу щодо укладання міждержавних угод із соціального забезпечення з усіма країнами, де працюють мігранти з України. Крім того, потребують перегляду угоди, що керуються принципом взаємного зарахування стажу, який на сьогодні втрачає свою акту-

альність, виходячи з такого: на момент укладання таких угод із країнами СНД, вони мали майже ідентичне законодавство у сфері соціального забезпечення, нині ж у країнах відбулись суттєві зміни в законодавстві у сфері соціального забезпечення, у зв'язку із чим укладені угоди з країнами СНД вже не є ефективним інструментом регулювання питань соціального забезпечення працівників-мігрантів [25].

Розглядаючи проблеми соціальної захищеності працівників-мігрантів, слід зазначити, що рівень соціальної захищеності працівників мігрантів прямо залежить від рівня правової культури трудових мігрантів [23, с. 185]. У випадку зниженого рівня правової культури через незнання регламентованих можливостей зайнятості, трудовий мігрант готовий працювати в умовах, які не відповідають міжнародним стандартам праці, погоджується на будь-які умови працевлаштування, зокрема і на умовах нелегальної зайнятості без укладання трудових договорів. Підвищення рівня правової культури підвищило б можливість працівниками-мігрантами захищати свої права, що можливо досягти за допомогою інформування громадян України про ситуацію на зовнішньому ринку праці та можливості працевлаштування за кордоном, роз'яснення їхніх прав, гарантій тощо, що є одним з основних завдань державних органів влади. Також важливим є розповсюдження інформації щодо несприятливих наслідків нелегальної міграції: порушення прав людини, і дискримінація у різних її формах, торгівля людьми, трудовий примус, обмеження волі тощо. Така інформація демотивує громадян щодо ухвалення рішення про нелегальну поїздку за кордон з метою працевлаштування [25, с. 267].

Висновки. Підсумовуючи, слід наголосити, що необхідним кроком для належного захисту українських працівників-мігрантів є ратифікація Міжнародної конвенції про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей від 18.12.1990, Конвенції МОП про працівників-мігрантів № 97 від 01.07.1949, Конвенція МОП про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143 від 24.06.1975, за допомогою яких будуть задекларовані Україною права працівників-мігрантів, зокрема і тих, які перебувають за кордоном нелегально. Необхідним є приведення у відповідність до Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей від 18.12.1990 Закону України "Про зовнішню трудову міграцію, зокрема, в частині визначення поняття "працівник-мігрант", розширивши категорії осіб, які мають бути охоплені цією категорією, зокрема сезонні працівники, прикордонні працівники та ін.

Визначальну роль у дотриманні гарантування прав українських мігрантів відіграє трудовий договір, який має регулювати правовідносини із працівниками-мігрантами й іноземними громадянами. Двосторонніми угодами окреслено умови, які визначаються трудовими договорами. Держава має проводити роботу щодо інформування громадян України задля вмотивування працювати за кордоном на легальній основі, на підставі трудового договору задля уникнення порушення їхніх прав у процесі міграції.

Україною має проводитися робота з укладання двосторонніх міждержавних і міжурядових угод щодо працевлаштування українських громадян за кордоном та їхньої соціальної захищеності, оскільки відсутність таких угод спричиняє відсутність соціальної захищеності українських громадян. Крім того, двос-

торонні угоди про соціальне забезпечення, укладені із країнами СНД, мають бути переукладені. В основу зазначених документів слід покласти принцип забезпечення мігруючих працівників пропорційно внесеному страхових внесків до фондів договірної країни.

Список використаних джерел:

1. UN Secretary-General's report on the Global compact for safe, orderly and regular migration: Inputs of the International Labour Organization/ 06 november 2017. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_591492.pdf
2. Thompson L. Protection of migrants' rights and state sovereignty. *UN Chronicle*. 2013. L(3) International Organization for Migration et al. URL: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/about-iom/docs/DDGs_commentary_Protection_of_Migrants.pdf
3. Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 42. Ст. 1714.
4. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18.12.1990 р. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_203
5. Конвенція МОП про працівників-мігрантів № 97 від 01.07.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159
6. Конвенція МОП про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143 від 24.06.1975 р. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143
7. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.1977 р. № 93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307
8. Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 14.11.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_j82
9. Бурак С. Правовий статус працівників-мігрантів у Європейському союзі. *Вісник Львівського університету*. Сер.: Міжнародні відносини. 2015. Вип. 36. С. 114–124.
10. Андріїв В.М. Міжнародне трудове право : навч. посіб. К.: ВД "Дакор", 2017. 574 с.
11. Островерх А.М. Здійснення забезпечення міграційної політики у сфері праці. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2017. Вип. 26. С. 54–57.
12. Майданік І.П. Проблеми регулювання та координації трудових міграційних процесів. *Демографія та соціальна економіка*. 2005. № 2. С. 86–92.
13. Про зовнішню трудову міграцію : Закон України від 05.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19>
14. Волоско Я.О. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Л., 2015. 181 с.

15. Угода між Урядом України та Урядом Латвійської Республіки про трудову діяльність та соціальний захист осіб, які постійно проживають в Україні та Латвії і працюють на територіях обох держав від 21.11.1995 р. URL: https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/428_016

16. Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 14.04.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_012

17. Угода між Урядом України і Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист від 08.04.1996 р. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704_003

18. Угода між Україною та Іспанією щодо врегулювання та упорядкування трудових міграційних потоків між двома державами від 12.05.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724_024

19. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про трудову діяльність та соціальний захист громадян України та Республіки Білорусь, які працюють за межами своїх держав, від 17.07.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_005

20. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Вірменія про трудову діяльність та соціальний захист громадян України та Республіки Вірменія, які працюють за межами своїх держав від 17.06.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/051_628

21. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монограф. К.: НІСД, 2018. 470 с.

22. Чугуєвська М. Проблемні аспекти правового регулювання працевлаштування громадян України за кордоном. *Віче*. 2012. № 24. С. 22–25.

23. Соціально-економічна захищеність мігрантів: глобальні та регіональні аспекти / ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долинського НАН України : монограф. Л., 2016. 266 с. URL: <http://ird.gov.ua/ird/p20160801.pdf>

24. Малиновська О. А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування. К.: НІСД, 2011. 40 с

25. Гарантування виплат соціального забезпечення українським працівникам-мігрантам: Розробка політики та майбутні виклики=Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers / Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. К.: МБП, 2012. 1 v. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_205318.pdf

26. Філіпова Н.В. Механізми державного управління соціальним захистом трудових мігрантів. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 262–268.

Наукове дослідження проведено в межах держбюджетної теми № 19БФ042-01М "Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України".

Received: 13/06/2019

Accepted: 20/07/2019

O. Pohorielova, Candidate of Legal Sciences, Assistant
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF MIGRANT WORKERS LABOR

Currently, in Ukraine there is increase of process of labour migration of Ukrainian citizens abroad. In connection with what there is necessity of proper regulation of labour activity of migrant workers, implementation of measures to comply with international legal standards in the field of labour, implementation of measures regarding increase of the level of social protection of Ukrainian citizens traveling abroad and in case of their return from abroad.

The methodology is based on the general scientific dialectical method of cognition. Also, number of scientific methods were used. Legal regulation of labor migrants from Ukraine abroad was considered due to methods of analysis and synthesis. The directions of improving legal regulation of labor and social protection of migrant workers were identified by using structural and logical methods. Forms and methods of formal logic were widely used in the work: concepts, definitions, proofs, judgments, analogy, comparisons, generalizations, et

The aim of the article is to explore the mechanism of legal regulation of labour of migrants workers and identify ways of increase the level of social protection of Ukrainian citizens who are migrants workers. To achieve the goal the author analyzed the most important international legal acts that regulate legal migration. In the article the concept of migrant worker was analyzed and identified what kind of migrants is included to migrant worker. Particular attention is paid to analyses of bilateral agreements concluded by Ukraine with other countries on the employment and social protection of migrants. Content was determined of the employment contract and its role in regulating the legal relations of migrant workers with foreign employers. The basic guarantees of social protection of migrant.

In the article the author determined the necessity Ukraine joins to the main international conventions that regulate labor migration issues, the provisions of which should be the basis for the legal regulation of labor migrants' activity and ensuring their rights are respected. The necessity to conclude bilateral interstate agreements on regulating the employment processes of Ukrainian citizens abroad, guarantees that arise in the course of labor activity of migrant workers and social security issues, was determined. First of all, such agreements should be concluded with the countries with the highest number of migrant workers.

Keywords: worker migrant, employment, employment contract, bilateral agreements, social protection of migrant workers.

References:

1. UN Secretary-General's report on the Global compact for safe, orderly and regular migration: Inputs of the International Labour Organization/ 06 november 2017. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_591492.pdf
2. Thompson L. Protection of migrants' rights and state sovereignty. *UN Chronicle*. 2013. L(3) International Organization for Migration et al. URL: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/about-iom/docs/DDGs_commentary_Protection_of_Migrants.pdf
3. Kontseptsiya derzhavnoyi migratsiynoyi polityky, skhvalena Ukazom Prezydenta Ukrainyuv vid 30.05.2011 № 622/2011. *Ofitsiyniy visnik Ukrayinu*. 2011. № 42. St. 1714.
4. Mizhnarodna konventsia pro zakhust prav vsikh trudyashch-migrantiv ta chleniv yikh simey vid 18.12.1990. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_203
5. Konventsia MOP pro pratsivnikov – migrantiv № 97 vid 01.07.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159

6. Konventsiya MOP pro zlovzhyvannya v haluzi migratsiyi i pro zabezpechennya pratsivnukam – migrantam rivnukh mozhlyvostey i rivnogo stavlennya N 143 vid 24.06.1975. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143.
7. Evropeyska konventsiya pro prvyyi status trudyashch-migrantiv vid 24.11.1977 № 93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307.
8. Konventsiya pro prvyyi status trudyashch-migrantiv ta chleniv yikh simey derzhv-uchsnuts Spivdruzhnosti Nezalezhnukh derzhav vid 14.11.2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_j82.
9. Burak S. Pravovyyi status pratsivnykiv-migrantiv u Yevropeyskomu souizi. *Visnuk Lvivskogo universytetu & Seriya mizhnarodni vidnosyny*. 2015. Vyp. 36. S. 114–124.
10. Andriyiv V.M. Mizhnarodne trudove pravo: navchalnyy posibnik. *International labor law : a textbook*. Kyiv: VD "Dacor", 2017. 574 s.
11. Ostroverkh A.M. Zdiysnennya zabezpechennya migratsiynoyi polityky u sferi pratsi. [Implementation of labor migration policy]. *Naukovyy visnuk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu*. Seriya: Urysprudetsiya. 2017. Vup.26. S. 54–57.
12. Maydanik I.P. Problemy reguluvannya ta koordunatsiyi trudovikh migratsiynikh protsesiv. [Problems of regulation and coordination of labor migration processes]. *Demografiya ta sotsialna ekonomika*. 2005. № 2. S. 86–92.
13. Pro zovnishnyu trudovu migratsiyu : Zakon Ukrayiny vid 05.11.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
14. Volosko Ya.O. Administrativno-pravove reguluvannya trudovoyi migratsiyi v umovakh transformatsiyi ekonomiky v Ukraini i [Administrative and legal regulation of labor migration in the conditions of transformation of economy of Ukraine] : diss...kand. yurud. nauk : 12.00.07. Lviv, 2015. 181 s.
15. Ugoda mizh Uryadom Ukrayiny ta Uryadom Latviiyskoyi Respubliki pro trudovu diyalnist ta socialniy zakhust osib, yaki postiyno prozhuvayut v Ukraini i pratsuyut na terytoriyakh obokh derzhav vid 21.11.1995. URL: https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/428_016.
16. Ugoda pro spivrobitnytstvo v galuzi trudovoyi migratsiyi ta sotsialnogo zakhystu trudyashch-migrantiv vid 14.04.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_012.
17. Ugoda mizh Uryadom Ukrayiny ta Uryadom Sotsialistichnoyi respubliki V'yetnam pro vzayemne pratsevashtuvannya gromadyan ta yikh socialniy zakhust vid 08.04.1996. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704_003.
18. Ugoda mizh Uryadom Ukrayiny ta Ispaniyeyu shchdo vreguluvannya ta uporyadkuvannya trudovikh migratsiynikh potokiv mizh derzhavamy vid 12.05.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724_024.
19. Ugoda mizh Uryadom Ukrayiny ta Uryadom Respubliki Bilorus pro trudovu diyalnist ta socialniy zakhust gromadyan Ukrayiny ta Respubliki Bilorus, yaki pratsuyut za mezhamy svoiykh derzhav vid 17.07.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_005.
20. Ugoda mizh Uryadom Ukrayiny ta Uryadom Respubliki Virmeniya pro trudovu diyalnist ta socialniy zakhust gromadyan Ukrayiny ta Respubliki Virmeniya, yaki pratsuyut za mezhamy svoiykh derzhav vid 17.06.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/051_628.
21. Malynovska O.A. Migrantska polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii. Kyiv: NISD, 2018. 470 s.
22. Chuguyevska M. Problemni aspekty pravovogo reguluvannya pratsevashtuvannya gromadyan Ukrayiny za kordonom. *Viche*. 2012. № 24. S. 22–25.
23. Sotsialno-ekonomichna zakhushchenist migrantiv: globalni ta regionalni aspekty / DU "Institut regionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnogo NAN Ukraini : monograf. Lviv. 2016. 266 s. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20160801.pdf>.
24. Malynovska O.A. Trudova migratsiya: sotsialni naslidky ta shlyahy reaguвання. K.: NISD, 2011. 40 s.
25. Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers. Grupa tekhnichnoyi pidtrymky z pytan gidnoyi pratsi ta byuro MOP dlya krayin Skhidnoyi Evropy. Kyiv. 2012. 1 v. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_205318.pdf.
26. Filipova M.V. Mechanizm derzhavnogo upravlinnya sotsialnym zakhystom trudovykh migrantiv. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya*. 2014. Vyp. 40. S. 262–268.

УДК 349.6

Е. Позняк, канд. юрид. наук, доц., психолог,
Т. Шараєвська, канд. юрид. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Присвячено виявленню та дослідженню положень міжнародно-правових джерел, що регулюють відносини зі здійснення екологічного моніторингу загалом та окремих його видів, з метою їхньої імплементації в національне екологічне законодавство. Пропонуються нові напрями розвитку еколого-правової думки та зміни і доповнення до законодавства у сфері регулювання еколого-моніторингових відносин в Україні.

Окремо досліджено європейські підходи до правового регулювання відносин зі здійснення екологічного моніторингу з метою адаптації національного екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу, усунення недоліків і прогалин.

Також проаналізовано особливості юридичної природи екологічного моніторингу за допомогою джерел міжнародного екологічного права й екологічного права Європейського Союзу, співпраці держав світу за участі України у зазначеній сфері.

Внесено пропозицій стосовно врахування європейських і міжнародних правових підходів до регулювання відносин зі здійснення екологічного моніторингу до чинного законодавства України.

Методологічну основу дослідження формують загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: формально-логічний і логіко-семантичний методи, метод системного аналізу та метод тлумачення правових норм. Використання цих методів сприяло обґрунтуванню пропозицій з удосконалення положень чинного законодавства України у сфері, що досліджується.

Ключові слова: екологічне право України, екологічний моніторинг, еколого-моніторингові відносини, законодавство Європейського Союзу, міжнародне екологічне право, міжнародні договори, довідки, спостереження.

Вступ. Постановка проблеми. Одним з основних чинників ефективності правового регулювання екологічних відносин в Україні в сучасних умовах є урахування міжнародно-правових та європейських підходів до розвитку національного екологічного законодавства, що має здійснюватися на засадах міжнародної та європейської співпраці, сталого розвитку, екосистемного підходу, взаємної відповідальності країн світу за майбутню долю планети. Конституцією України [1] гарантовано чинність міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та внесення їх до системи національного законодавства, що визначає засади взаємообміну України з

державами світу інформацією про стан довкілля, рівень забезпечення екологічної безпеки та запобігання ризиків, обсяги використання та шляхи відтворення природних ресурсів, прогнозування різноманітних загроз і вибір способів їхнього подолання.

Зростання ризиків антропогенного забруднення довкілля, скорочення кількісного та видового стану біорізноманіття, зростання потреб світової громадськості в екологічній інформації щодо негативних екологічних змін та загроз, констатація екологічної кризи у світі та в окремих регіонах нашої планети призвели до формування та подальшого розвитку системи спосте-

режень за змінами довкілля. Згодом ця система спостережень отримала назву екологічного моніторингу.

Необхідність систематизації екологічного законодавства України, підвищення ролі екологічної складової сталого розвитку, всебічне закріплення різних видів моніторингу в міжнародних джерелах екологічного права посилюють роль і значення об'єктивної та неупередженої інформації, насамперед, – екологічної. Одним з основних джерел екологічної інформації, як зазначається у ч. 2 ст. 25 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р., є дані моніторингу довкілля як системи спостережень за його станом, рівнем його забруднення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові проблеми екологічного моніторингу, його інституційного, процедурного й іншого забезпечення, як важливого інструменту екологічної політики нашої держави стали предметом розгляду багатьох учених – представників вітчизняної та зарубіжної еколого-правової науки, серед яких – В. Андрейцев, Г. Балюк, М. Бринчук, Д. Бусуйок, Ю. Власенко, О. Голіченков, М. Єрофеев, М. Краснова, Н. Малишева, М. Малишко, Ю. Петлюк, М. Хотулева, Ю. Шемшученко, О. Шомпол та інших, зокрема і на дисертаційному рівні – М. Мозальова та С. Шарапова. Окремі погляди на правові проблеми розвитку екологічного моніторингу в Україні з урахуванням міжнародно-правових і європейських підходів до правового регулювання еколого-моніторингових відносин висвітлювались і нами на сторінках наукових видань [10–14, 17].

Значний інтерес до виявлення змісту й особливостей екологічного моніторингу як комплексу прикладних наукових досліджень становлять наукові здобутки представників природничих та технічних наук, таких як Г. Білявський, Є. Венеціанов, Н. Вознюк, І. Герасимов, М. Голубець, М. Горшков, Г. Демехін, Ю. Ізраель, М. Клименко, М. Прищепа та ін.

Незважаючи на значну кількість публікацій із зазначеної тематики, відзначимо, що наявні дослідження все ж не охоплюють усього різноманіття еколого-правових, зокрема й міжнародно-правових і європейських підходів до розкриття юридичної природи екологічного моніторингу. З огляду на процеси імплементації міжнародно-правових положень у національне законодавство та адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*, більш поглибленого вивчення потребують міжнародні та європейські підходи до формування цілісної правової моделі екологічного моніторингу в Україні, прогнозування перспектив розв'язання різноманітних проблем екологічного моніторингу шляхом удосконалення правового регулювання зазначених відносин з урахуванням світової практики.

Метою статті є дослідження юридичної природи екологічного моніторингу за допомогою джерел міжнародного екологічного права й екологічного права ЄС, спрямованих на регулювання екологічних відносин на засадах міжнародної співпраці держав світу за участі України, а також напрацювання пропозицій із подальшого вдосконалення норм національного законодавства, що регулює еколого-моніторингові відносини.

Загальні проблеми екологічного моніторингу з урахуванням міжнародного та європейського еколого-правового регулювання. Від своєї появи у загальному вжитку, тобто з кінця 60-х рр. XX ст., термін *моніторинг* (від лат. *monitoring* – контроль) набув своєї правової форми та наповнення змістом за допомогою, насамперед, міжнародно-правових джерел. Перші правові ідеї стосовно концепції моніторингу довкілля з'явилися у зв'язку із проведенням Стокгольмської конференції ООН із навколишнього середовища в 1972 р. та

створенням Глобальної системи моніторингу довкілля. У цей період моніторинг навколишнього середовища як елемент інформаційної системи стає сферою наукових, насамперед природничих знань, а також практичної діяльності, що ґрунтується на міжгалузевих підходах. Термін *екологічний моніторинг* став широко використовуватись у міжнародно-правових документах. Згодом під впливом міжгалузевих знань були сформовані і правові засади моніторингу навколишнього природного середовища (екологічного моніторингу).

Ухвалення Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" в нашій країні поклало початок створенню системи державного моніторингу довкілля як системи спостережень, оцінювання та прогнозування його стану згідно зі ст. 22. Наразі він розглядається як: міжгалузева та комплексна [2, с. 142], одна з основних [3, с. 58; 7, с. 188], ключова [9, с. 128] та самостійна [18, с. 5] функція екологічного управління, превентивно-стимулююча форма екологічного контролю [5, с. 31, 37; 6, с. 179], гарантія реалізації екологічних прав громадян, дієвий інструмент національної екологічної політики.

У науковій літературі звертається увага на умовність виділення окремих сфер правового регулювання екологічних відносин у межах ЄС, що пов'язується з необхідністю розв'язання глобальних екологічних проблем [8, с. 33–35]. Оптимізація проведення екологічного моніторингу є однією із цілей забезпечення сталого розвитку у діяльності ЄС [4, с. 38].

З огляду на зазначене і на систему об'єктів міжнародного екологічного права, з урахуванням положень міжнародних договорів (переважно конвенцій), ратифікованих Україною (або до яких наша держава приєдналась), екологічного законодавства ЄС, а також відповідно до предмета екологічного права як галузі права, пропонуємо проаналізувати види екологічного моніторингу за такими сферами правового регулювання: у сфері природоресурсних відносин, у системі правової охорони довкілля, як засобу забезпечення глобальної екологічної безпеки. При цьому, на думку авторів, слід виокремити необхідність забезпечення ефективності екологічного моніторингу у сфері охорони клімату (кліматичного моніторингу) як фактор підтримання планетарної екологічної рівноваги. Зазначене обумовлено тим, що на сучасному етапі суспільного розвитку клімат розглядається як об'єкт еколого-правової охорони [16], що ставить його в окрему сферу еколого-правових досліджень з метою удосконалення правового регулювання зазначеного виду відносин. При аналізі окреслених питань авторами досліджуються окремі ключові нормативно-правові документи міжнародного та європейського права, у яких висвітлені питання щодо здійснення екологічного моніторингу біологічного різноманіття та ландшафтів, вод і морів, атмосферного повітря й озонового шару, клімату, у сфері забезпечення екологічної безпеки тощо.

Концептуальні засади проведення адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС відображені в низці загальних і спеціальних джерел екологічної політики та законодавства. Процес імплементації норм міжнародного екологічного права в національне екологічне законодавство, адаптації національного законодавства до законодавства ЄС актуалізує необхідність упровадження у національне законодавство нашої держави положень ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Водночас, як зазначається у розд. 1 Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, ратифікувавши Угоду про асоціацію, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї угоди дає можливість Україні згодом стати повноцінним членом у ЄС. З метою упровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі стратегією визначені вектори руху вперед. У межах вектора безпеки особливу увагу пропонується приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо, зокрема, без безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів (розд. 2). У розд. 3 зазначеної стратегії в рамках вектора безпеки визначається необхідність прийняття програми збереження довкілля. З огляду на визнання моніторингу стану довкілля як одного з основних інструментів реалізації національної екологічної політики відповідно до розд. 4 Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р., Програма збереження навколишнього природного середовища, на наш погляд, має охоплювати особливості здійснення екологічного моніторингу.

Співпраця сторін за Угодою про асоціацію у цивільному ядерному секторі передбачає спільні дослідження і розробки, навчання та мобільність учених. Співробітництво відповідно до ч. 3 ст. 342 угоди спрямовується на розв'язання проблем, що виникли внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, зокрема, моніторингу довкілля. Нормами гл. 6 "Навколишнє середовище" охоплюється таке коло завдань, як розвиток і зміцнення співпраці з питань охорони довкілля, сприяння реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки, розв'язання регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля, імплементація окремих угод у сфері цивільного захисту, запровадження інституційних реформ, розвиток та імплементація політики з питань зміни клімату (ст. 360–366).

Фактично всі ці напрями та заходи здійснюються з використанням і взаємообміном екологічною інформацією, отриманою як дані моніторингу довкілля, природних ресурсів, інших об'єктів екологічних правовідносин. Угодою окремо приділяється увага взаємодії у сфері цивільних космічних досліджень та використання космічного простору, а саме – спостереженню Землі та глобальному моніторингу, космічній науці та дослідженням (ст. 371 гл. 8 "Космос"). Упроваджується політика сталого рибальства, зокрема, спостереження, система моніторингу суден (ст. 410 гл. 18 "Політика у галузі рибальства та морська політика").

Отже, напрацювання єдиних підходів до імплементації міжнародно-правових норм у національне екологічне законодавство і до адаптації законодавства України до законодавства ЄС на законодавчому рівні – стосовно екологічного моніторингу – потребує активних дій у сфері законотворчого процесу та дослідження зазначених питань в еколого-правовій доктрині.

Особливості здійснення екологічного моніторингу у сфері природоресурсних відносин. Згідно з положеннями Конвенції про охорону біологічного різноманіття від 5 червня 1992 р. (м. Ріо-де-Жанейро, Бразилія; ратифікована Законом України від 29 листопада 1994 р.) біологічне різноманіття означає різнома-

нітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські й інші водні екосистеми та екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття охоплює різноманітність у межах виду, між видами і різноманіття екосистем. Екосистема у розумінні конвенції означає динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їхнього неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле.

Договірні сторони Конвенції поставили такі завдання, зокрема: шляхом відбору зразків та інших методів здійснювати моніторинг компонентів біологічного різноманіття, приділяючи особливу увагу тим, що потребують ухвалення негайних заходів зі збереження, а також тим, які відкривають найбільші можливості для сталого використання; визначати процеси і категорії діяльності, що здатні здійснювати або здійснюють значний несприятливий вплив на збереження і стале використання біологічного різноманіття, вести моніторинг їхніх наслідків шляхом відбору зразків та інших методик; збирати та систематизувати дані, одержані внаслідок діяльності з визначення і моніторингу згідно із зазначеним вище (ст. 7).

Міжнародна співпраця із забезпечення збереження морських живих ресурсів Антарктики покладена в основу Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики від 20 травня 1980 р. (м. Канберра, Австралія; участь у Конвенції згідно з Постановою Верховної Ради України від 04 лютого 1994 р. № 3937-XII). До функцій Комісії зі збереження морських живих ресурсів Антарктики входить, серед іншого, застосування системи спостережень й інспекції (ст. IX). Відповідно до ст. XXIV для сприяння досягненню мети і забезпечення дотримання положень цієї конвенції договірні сторони погоджуються створити систему спостереження й інспекції, зокрема, на основі таких принципів: договірні сторони співпрацюють одна з одною з метою забезпечення ефективного застосування системи спостереження й інспекції з урахуванням існуючої міжнародної практики; спостереження й інспекція проводяться на борту суден, що ведуть наукові дослідження або промисел морських живих ресурсів у районі, до якого застосовується ця Конвенція. Передбачається також розробка сторонами проміжних угод з метою призначення спостерігачів й інспекторів.

Важливими елементами біологічного різноманіття вважаються і середовища існування усього живого. Так, визнаючи Карпати унікальним природним скарбом визначної краси й екологічної цінності, важливим центром біорізноманіття, міжнародне співтовариство забезпечує їх охорону та розвиток шляхом прийняття Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 22 травня 2003 р. (м. Київ, Україна; ратифікована Законом України від 7 квітня 2004 р.). У документі зазначається про те, що сторони проводять політику, використовуючи існуючі методи моніторингу й оцінки, спрямовану на сприяння, серед іншого: спільним або взаємодоповнюючим моніторинговим програмам, включаючи систематичний моніторинг стану довкілля; порівнянності, взаємодоповненню та стандартизації методів дослідження та відповідних заходів щодо збору даних; системі раннього запобігання, моніторингу й оцінки природних і техногенних ризиків та загроз; інформаційній системі, доступній усім сторонам (ст. 12).

Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27 травня 2011 р. (м. Братислава, Словаччина; ратифікований Законом України від 16 жовтня 2012 р.) визначає співробітництво сторін у межах існуючих міжнарод-

дних ініціатив з гармонізації моніторингу лісів у Карпатах, що сприяє досягненню цілей цього протоколу. При цьому зазначається, що сторони співпрацюють із гармонізації баз даних і забезпечення того, що національні результати лісового моніторингу інтегруються у спільну інформаційну систему (ст. 17). Запроваджується також моніторинг дотримання сторонами взятих на себе зобов'язань (ст. 25).

Шляхом регулювання порядку збирання та надання інформації про стан водно-болотних угідь як регуляторів водного режиму і таких, що підтримують існування характерної флори та фауни, особливо водоплавних птахів, Конвенцією про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів від 2 лютого 1971 р. (м. Рамсар, Іран; Україну визнано правонаступницею СРСР щодо участі в цій конвенції згідно із Законом України від 29 жовтня 1996 р.) забезпечується здійснення екологічного моніторингу зазначених об'єктів. Кожна із договірних сторін влаштовує все таким чином, щоб якнайшвидше отримати інформацію у випадку, якщо екологічний характер будь-якого її водно-болотного угіддя, внесеного до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення, уже змінився, змінюється або може змінитися внаслідок техногенного впливу, забруднення чи інших втручань людини (ст. 3). Договірні сторони заохочують дослідження й обмін даними і публікаціями, що стосуються водно-болотних угідь, їх флори та фауни (ст. 4).

Сфера міжнародно-правової охорони та використання водних об'єктів, де застосовуються моніторингові дослідження, також є досить значною. Конвенцією про охорону і використання трансграничних водотоків і міжнародних озер від 17 березня 1992 р. (м. Хельсінкі, Фінляндія; Україна приєдналась згідно із Законом України від 1 липня 1999 р.) до засобів запобігання, обмеження та скорочення трансграничного впливу віднесено заходи охорони трансграничних вод від забруднення їх вибіркового джерел, запобігання, обмеження та скорочення шляхом попередньої видачі компетентними національними органами дозволів на скидання стічних вод та здійснення моніторингу дозволених скидань і контролю за ними (ст. 3). Зазначається також про те, що сторони розробляють програми моніторингу стану трансграничних вод (ст. 4), а в межах двостороннього та багатостороннього співробітництва до завдань спільно створюваних сторонами Конвенції органів входить, зокрема, розробка спільних програм моніторингу якісних і кількісних показників вод (ст. 9), стану трансграничних вод, включаючи паводки та льодові затори, а також трансграничного впливу (ст. 11).

Із цією метою прибережні сторони узгоджують правила стосовно розробки та застосування програм моніторингу, систем вимірювання, приладів, аналітичних методів, процедур обробки й оцінки даних, а також методів реєстрації скидів забруднювачів згідно зі ст. 11 конвенції. Інформація про результати моніторингу є предметом обміну між сторонами в межах відповідних угод чи домовленостей між ними (ст. 13). Серед видів інформації, що надається сторонами громадськості, – результати відбору проб води та стоків, який здійснюється з метою моніторингу й оцінки, а також результати перевірки дотримання цільових показників якості води або умов, що містяться у дозволах (ст. 16).

Конвенцією щодо співробітництва щодо охорони та сталого використання ріки Дунай від 29 червня 1994 р. (м. Софія, Болгарія; ратифікована Законом України від 17 січня 2002 р.) визначається, що на основі своєї діяльності договірні сторони мають співпрацювати у галузі

моніторингу й оцінки. Із цією метою вони повинні: гармонізувати й узгодити свої методи моніторингу й оцінки, що застосовуються на національних рівнях, зокрема, в галузі якості ріки, контролю скидань, прогнозу поведінки водного балансу, з метою досягнення порівняльних результатів, що мають бути запроваджені у діяльності зі спільного моніторингу й оцінки; розробити узгоджені або спільні системи моніторингу, використовуючи стаціонарні або пересувні вимірювальні прилади, засоби зв'язку й обробки даних; розробити й упровадити спільні програми моніторингу річкових умов водозбірної площі ріки Дунай стосовно якості і кількості води, відкладень і річкових екосистем як основи для оцінки трансграничних впливів, таких як трансграничного забруднення і змін річкових режимів, а також водних балансів, поведінки та криги; розробити спільні або узгоджені методи моніторингу й оцінки скидів стічних вод, серед яких обробка, оцінка та документація даних, урахування галузево-конкретний підхід до обмеження скидань; розробити інвентаризації на відповідних організованих джерелах, включаючи забруднюючі речовини, що скидають (інвентаризації скидань), й оцінити забруднення води від дифузних джерел, переглядати ці документи відповідно до фактичного стану.

У межах зазначеної співпраці передбачається також узгодження постів моніторингу, характеристик якості ріки та параметрів забруднення, щоб регулярно з достатньою частотою давати оцінку для ріки Дунай, ураховуючи екологічний і гідрологічний характер водотоків, а також типові скиди забруднювачів, що скидаються у відповідному водозбірному басейні (ст. 9). Дані про моніторинг, серед іншого, підлягають обміну між договірними сторонами згідно зі ст. 12 конвенції.

Міжнародні відносини зі здійснення екологічного моніторингу за викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря врегульовано Конвенцією ООН про трансграничне забруднення повітря на великі відстані від 13 листопада 1979 р. (м. Женева, Швейцарія; набрала чинності для України 16 березня 1983 р.), яка визначає загальні принципи співпраці держав із питань боротьби із забрудненням повітря, зокрема у сфері обміну інформацією, консультаціями, науково-дослідною роботою і моніторингом, за допомогою яких сторони впроваджують стратегію як засіб боротьби із викидами забруднювачів повітря. У цьому зв'язку, відповідно до положень ст. 6 конвенції кожна її сторона, ураховуючи дані моніторингу, зобов'язується розробляти найкращу політику у боротьбі із забрудненням повітря.

Відповідно до положень зазначеного міжнародного документа, його сторони надають важливого значення програмі моніторингу, що має базуватися на системі як національних, так і міжнародних програм, та на необхідності проведення комплексного моніторингу, а саме хімічних компонентів в інших середовищах, таких як вода, ґрунт і рослинність, що надасть повну оцінку забруднення атмосферного повітря. Особлива увага приділяється необхідності виконання існуючої Спільної програми спостереження й оцінки поширення забруднювачів повітря на великі відстані в Європі (ЄМЕП). При цьому акцент ставиться на бажаності розширення національних мереж ЄМЕП для того, щоб вони могли функціонувати з метою контролю і нагляду (ст. 9).

Водночас екологічне законодавство ЄС також має низку правових документів, дія яких спрямована на регулювання відносин зі здійснення екологічного моніторингу у різних сферах природокористування. Наприклад, у Директиві 2008/50/ЄС Європейського парламенту і Ради від 21 травня 2008 р. про якість атмосферного повітря та засоби його очищення зазначається про про-

ведення детальних вимірювань найдрібніших твердих часток для кращого розуміння впливу зазначених часток та напрацювання відповідних стратегій у сільських місцевостях. Такі вимірювання мають узгоджуватися із засобами, передбаченими Програмою співробітництва з моніторингу й оцінки перенесення на великі відстані забруднюючих речовин у Європі (ЕМЕР), заснованою Конвенцією про трансграничне забруднення повітря, схваленою Рішенням 81/462/ЕЭС Ради від 11 липня 1981 р. (п. 8). У п/п "с" п. 5 ст. 6 директиви передбачається, що у відповідних випадках контроль повинен бути узгоджений зі стратегією моніторингу та планом вимірювань Програми співробітництва з моніторингу й оцінки перенесення на великі відстані забруднюючих речовин у Європі.

Директивою 2000/60/ЄС Європейського парламенту і Європейської Ради від 23 жовтня 2000 р. щодо встановлення рамок діяльності співтовариства в галузі водної політики передбачено моніторинг стану поверхневих і ґрунтових вод та захищених зон. Так, держави-члени забезпечують започаткування програм моніторингу стану вод з метою встановлення послідовного всебічного нагляду за станом вод в межах кожного району басейну ріки, для поверхневих вод такі програми охоплюють: об'єм і рівень або швидкість потоку в межах, достатніх для визначення економічного і хімічного стану й економічного потенціалу, екологічний і хімічний стан й екологічний потенціал; для ґрунтових вод такі програми охоплюють моніторинг хімічного і кількісного стану; для земель, що охороняються, зазначені вище програми доповнюються тими технічними умовами, що містяться у законодавстві співтовариства, за якими було встановлено охорону окремих земель. Наголошується у Директиві й на необхідності встановлення технічних умов і стандартизованих методів аналізу та моніторингу стану вод.

У Директиві 2006/118/ЄС Європейського парламенту і Ради від 12 грудня 2006 р. щодо захисту ґрунтових вод від забруднення і виснаження зазначається, що для забезпечення постійного захисту ґрунтових вод держави – члени ЄС, які мають трансграничні ґрунтові води, зобов'язані координувати свої дії стосовно моніторингу, встановлення порогових мас значень і визначення відповідних небезпечних речовин. Наголошується, що достовірні і збалансовані методи моніторингу ґрунтових вод є важливим елементом оцінки якості ґрунтових вод та сприяють вибору найбільш доцільних методів. Директивою передбачаються спеціальні заходи із запобігання і контролю за забрудненням ґрунтових вод, які, зокрема, передбачають критерії оцінки їхнього доброго хімічного стану та критерії визначення суттєвих і постійних тенденцій до збільшення забруднюючих речовин з метою визначення відправних точок для обраних процесів (ст. 1).

Отже, здійснення екологічного моніторингу у сфері природоресурсних відносин відповідно до міжнародних та європейських еколого-правових документів є певною (окремою) сферою правовідносин, дія яких спрямована, зокрема, і на регулювання проведення екологічного моніторингу, спостереження, як основного методу його здійснення, для збереження, захисту та відновлення природних ресурсів.

Екологічний моніторинг у системі правової охорони довкілля. З огляду на визнання винятково важливої ролі, яку відіграють дика флора та фауна у підтриманні біологічної рівноваги, відповідно до Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 р., (м. Берн, Швейцарія; Україна приєдналась згідно із Законом України від 29 жовтня 1996 р.) договірні сторони зобов'язуються заохочувати та координувати

дослідження, що стосуються цілей конвенції (ст. 11). Моніторингові дослідження, вочевидь, також передбачаються, оскільки базуються на спостереженнях за станом дикої флори та фауни (хоча про спостереження у тексті конвенції прямо не зазначається).

Найбільшою мірою серед цієї категорії об'єктів міжнародно-правової охорони увага міжнародного співтовариства приділяється охороні та збереженню тварин, зокрема за допомогою такого інструменту як екологічний моніторинг. Дикі тварини в усьому їхньому різноманітті є незмінною частиною природної системи Землі і повинні бути збережені для блага людства, як зазначається у Преамбулі Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин від 23 червня 1979 р. (м. Бонн, Німеччина; Україна приєдналась згідно із Законом України від 19 березня 1999 р.). Серед заходів із запобігання загрози зникнення мігруючих видів тварин, визнаних сторонами конвенції як необхідних, – сприяння здійсненню досліджень щодо мігруючих видів та співробітництво сторін відповідно до ст. II. Зазначені дослідження повинні передбачати також і моніторингові заходи.

Докладання максимальних зусиль у наукових дослідженнях в Антарктиці передбачалось Договором про Антарктику від 1 грудня 1959 р. (м. Вашингтон, США; Україна приєдналась до Договору згідно з постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1992 р. № 2609-XII). У цьому документі передбачається, серед іншого, – обмін даними і результатами наукових спостережень в Антарктиці, забезпечення вільного доступу до них, обмін науковим персоналом між експедиціями і станціями (ст. III). Спостереження з повітря може проводитись у будь-який час над будь-яким або всіма районами Антарктики кожною договірною стороною, що має право призначати спостерігачів (ст. VII).

Значною мірою сферу екологічного моніторингу розширюють положення Протоколу про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику від 4 жовтня 1991 р. (м. Мадрид, Іспанія; Україна приєдналась до Протоколу згідно із Законом України від 22 лютого 2001 р.). З метою охорони навколишнього середовища Антарктики та екосистем, що залежать від неї і пов'язані з нею, здійснюється, зокрема, моніторинг ключових параметрів довкілля і компонентів екосистем для визначення та забезпечення раннього оповіщення про будь-які негативні впливи конкретної діяльності. При цьому наголошується на проведенні постійного й ефективного моніторингу для полегшення раннього виявлення можливих непередбачених наслідків діяльності, що здійснюється у районі дії Договору про Антарктику (ст. 3).

Елементи біорізноманіття та середовище перебування усього живого, як випливає з міжнародних актів, формують ландшафти. Ландшафт у розумінні Європейської ландшафтно-конвенції від 20 жовтня 2000 р. (м. Флоренція, Італія; ратифікована Законом України від 7 вересня 2005 р.) означає територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських факторів (ст. 1). До конкретних заходів з метою реалізації положень зазначеної конвенції у складі ідентифікації й оцінки, закріплених п. "С" ст. 6, сторони зобов'язуються аналізувати характеристики своїх власних ландшафтів на всій території та сили і тиски, що їх трансформують, реєструвати зміни (тобто, фактично йдеться про моніторинг ландшафтів). Із цією метою конвенцією запроваджується моніторинг її упровадження (ст. 10).

Моніторинг ризику та наслідків забруднення морського середовища передбачений ст. 204 Конвенції ООН

з морського права від 10 грудня 1982 р. (м. Монтего-Бей, Ямайка; ратифікована Законом України від 3 червня 1999 р.). Держави, діючи сумісним із правами інших держав способом, прагнуть, наскільки це практично можливо, безпосередньо або через компетентні міжнародні організації здійснювати за допомогою визнаних наукових методів спостереження, вимірювання, оцінку й аналіз ризику та наслідків забруднення морського середовища. Зокрема, держави постійно спостерігають за наслідками будь-якої діяльності, яку вони дозволяють або яку вони здійснюють, з метою визначити, чи може така діяльність призвести до забруднення морського середовища. До повноважень спеціально створеного органу на виконання положень цієї конвенції – юридичної і технічної комісії – входить внесення Раді рекомендацій щодо створення програми моніторингу для нагляду, визначення, оцінки й аналізу за допомогою визнаних наукових методів на регулярній основі ступеня ризику або наслідків забруднення морського середовища внаслідок діяльності в районі, забезпечення належного характеру існуючих правил і їхнє виконання та координація здійснення цієї програми моніторингу, затвердженої Радою (ст. 165).

Відповідно до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення від 21 квітня 1992 р. (м. Бухарест, Румунія; ратифікована постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3939-XII) договірні сторони розробляють взаємодоповнені або спільні програми моніторингу, що охоплюють усі джерела забруднення, а також створюють для Чорного моря систему моніторингу забруднення, включаючи за необхідності двосторонні або багатосторонні програми нагляду, вимірювання, оцінки й аналізу факторів небезпеки або наслідків забруднення морського середовища Чорного моря (ст. XV). Згідно із цією ж нормою, у випадку, коли договірні сторони мають достатні підстави вважати, що діяльність у межах їхньої юрисдикції або під їхнім контролем може призвести до істотного забруднення або до значних шкідливих змін морського середовища Чорного моря, вони до початку такої діяльності оцінюють її потенційні наслідки на основі всієї відповідної інформації і даних моніторингу.

Протоколом про захист морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел до зазначеної Конвенції від 21 квітня 1992 р. (м. Бухарест, Румунія; ратифікований постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3939-XII) передбачається здійснення договірними сторонами заходів із моніторингу для оцінки рівнів забруднення, його джерел й екологічних наслідків уздовж свого узбережжя, проведення у верхів'ях річок додаткових досліджень із метою вивчення взаємодії між прісними і солоними водами (ст. 5). У п. "Е" Додатку I щодо складання відходів, які містять небезпечні речовини і матеріали та отруйні речовини та матеріали, діє система самомоніторингу і контролю з боку компетентних національних органів.

Зважаючи на те, що здатність моря асимілювати і знешкоджувати скиди, а також відновлювати природні ресурси не є безмежною, особливу увагу співпраці у сфері спостережень і наукових досліджень, а отже, – і моніторингу, – приділяють сторони згідно зі ст. VIII Конвенції з попередження забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів від 29 грудня 1972 р. (м. Лондон, Велика Британія; набрала чинності для України 6 березня 1976 р.). Для цього сторони шляхом співпраці в межах ООН та інших міжнародних органів сприяють наданню підтримки тим сторонам, які просять про це, зокрема з метою поставки необхідного

обладнання та апаратури для наукових досліджень і спостережень (ст. IX).

Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці, від 17 червня 1994 р. (Україна приєдналась до Конвенції згідно із Законом України від 4 липня 2002 р.) визначає, що національні програми дій повинні містити положення щодо заходів із моніторингу й оцінки наслідків посухи, а саме – дані моніторингу й оцінки екологічної деградації для надання надійної та своєчасної інформації про процеси і динаміку деградації ресурсів (ст. 8 дод. I). Відповідної до мети і принципів зазначеної конвенції сторони регіону індивідуально чи спільно повинні сприяти підсиленню мереж науково-технічного співробітництва, систем моніторингу й інформаційних систем на усіх рівнях, а також їхньої інтеграції, де це можливо, у всесвітні інформаційні системи (ст. 6 дод. V). На проведенні моніторингу у сфері, яку охоплює дія конвенції, наголошується також і в інших її положеннях, що свідчить про важливість та необхідність використання даних моніторингу в дослідницьких процесах опустелювання у світі.

Одним із визначальних документів у сфері охорони та збереження усього живого на рівні екологічного права ЄС є Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття від 23–25 жовтня 1995 р. У ній ідеться про те, що моніторинг та оцінка – це визначення заходів, які мають бути здійснені для контролю за результатами здійснення плану дій і для моніторингу за змінами в економіці, довкіллі та суспільстві. Зокрема, зауважується, що план дій перетворює Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття у зримі завдання із цілями як якісного, так і кількісного характеру.

Результати виконання зазначених завдань мають відповідати попередньо узгодженим показникам і таке періодичне порівняння становить суть процесу моніторингу. Уряди, що є сторонами стратегії, та приватні або громадські органи й організації, відповідальні за її впровадження, мають вибрати єдиний підхід у справі контролю за реальним ходом виконання. Наскільки це можливо, слід використати існуючі показники та програми моніторингу. Учасники процесу запровадження стратегії повинні забезпечити, щоб проекти передбачали програми моніторингу, де б визначалися конкретні показники, які підлягають контролю, методи та часові рамки, вихідні значення показників (п. 4.1).

Відповідно до Директиви Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про охорону природних середовищ існування дикої флори і фауни, держави-члени створюють систему моніторингу випадків ненавмисного відлову та вбивства видів тварин, наведених у дод. IV. На основі зібраної інформації держави-члени вживають додаткових заходів дослідницького або природоохоронного характеру згідно з відповідними вимогами, аби не допустити, щоб ненавмисні відлови та вбивства тварин мали суттєвий вплив на відповідні види (ст. 12).

Отже, екологічний моніторинг у системі правової охорони навколишнього природного середовища з урахуванням міжнародного та європейського еколого-правового регулювання є одним із визначальних факторів збереження довкілля для прийдешніх і майбутніх поколінь.

Екологічний моніторинг як засіб забезпечення глобальної екологічної безпеки. Низка міжнародних договорів та нормативно-правових документів ЄС регулює відносини зі здійснення екологічного моніторингу у сфері забезпечення екологічної безпеки, оцінки еколо-

гічних ризиків з метою їхньої мінімізації та запобігання, гарантування глобальної екологічної безпеки.

Наприклад, у Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 р. (м. Базель, Швейцарія; Україна приєдналась до Конвенції згідно із Законом України від 1 липня 1999 р.) наголошується на необхідності запобігання завданню шкоди людині і навколишньому середовищу небезпечними відходами і їх транскордонним перевезенням. Для поліпшення і досягнення екологічно обґрунтованого використання небезпечних та інших відходів сторони погодилися співпрацювати у сфері здійснення моніторингу наслідків використання небезпечних відходів для здоров'я людини і довкілля (ст. 10).

Метою Роттердамської конвенції про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди стосовно окремих небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі від 10 вересня 1998 р. (м. Роттердам, Нідерланди; Україна приєдналась до Конвенції згідно із Законом України від 26 вересня 2002 р.) є сприяння щодо запровадження спільної відповідальності й узгоджених зусиль сторін у міжнародній торгівлі окремими небезпечними хімічними речовинами з метою охорони здоров'я людини та довкілля від потенційного шкідливого впливу та заохочення їх екологічно обґрунтованого використання шляхом сприяння обміну інформацією щодо їхніх властивостей, запровадження процедури ухвалення рішень щодо їхнього імпорту й експорту на національному рівні і розповсюдження цих рішень серед сторін.

На виконання взятих зобов'язань договірні сторони конвенції відповідним чином сприяють обміну науковою, технічною, економічною та правовою інформацією щодо хімічних речовин у межах сфери дії цього документа, включаючи інформацію про результати токсикологічних та екотоксикологічних перевірок, інформацію про безпеку та сприяють наданню загальнодоступної інформації щодо національних регламентаційних постанов, які мають актуальне значення для реалізації мети конвенції (ст. 14). При цьому кожна сторона сприяє створенню національних реєстрів та баз даних, які містять інформацію про безпеку хімічних речовин (ст. 15).

Сторони Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі від 22 травня 2001 р. (м. Стокгольм, Швеція; ратифікована Законом України від 18 квітня 2007 р.) визнають, що органічні забруднювачі мають токсичні властивості, виявляють стійкість до розкладання, характеризуються біоаккумуляцією і є об'єктом транскордонного перенесення по повітрю, воді й мігруючими видами, а також осідають на великій відстані від джерела їхнього викиду, нагромаджуючись в екосистемах суші та водних екосистемах. У зв'язку із цим сторони зробили акцент на наукових дослідженнях, розробці та моніторингу, що висвітлено у ст. 11 Конвенції; у межах своїх можливостей вони заохочують та (або) здійснюють на національному та міжнародному рівнях відповідні наукові дослідження, розробки, моніторинг і співпрацю стосовно стійких органічних забруднювачів і, якщо це доцільно, їхніх альтернатив.

Крім цього, сторони домовилися у межах своїх можливостей забезпечувати (у випадку доцільності) підтримку та подальший розвиток міжнародних програм, мереж й організацій, що займаються визначенням, проведенням, оцінкою та фінансуванням наукових досліджень, збиранням даних і моніторингом, беручи до уваги необхідність зведення до мінімуму дублювання зусиль. Передбачається регулярне та своєчасне надання громадськості доступу до результатів своїх заходів у

сфері досліджень, розробок і моніторингу, заохочення та (або) співпраця у сфері збереження й поповнення інформації, одержаної внаслідок наукових досліджень, розробок і моніторингу (ст. 11).

На необхідність проведення моніторингу у сфері, що охоплює предмет конвенції, вказують і положення, закріплені в дод. В, D, E та F. Зокрема, це вимоги стосовно інформації про хімічну речовину та критерії її відбору, де значна роль відводиться даним моніторингу, а також вимоги стосовно інформації, необхідної для характеристики ризиків, куди входять дані моніторингу. Щодо інформації про соціально-економічні міркування, то у зазначених додатках визначається, що у такій інформації повинні бути відповідним чином наведені міркування з питань стану регулювання та здатність до моніторингу, а також будь-які заходи регулювання, що приймаються на національному або регіональному рівнях, зокрема інформацію про альтернативи й будь-яку іншу відповідну інформацію стосовно управління ризиками.

Водночас, аналізуючи екологічне законодавство ЄС, необхідно зауважити, що у Директиві Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. щодо полігонів захоронення відходів зазначається про необхідність установа упродовж операційного періоду та стадії рекультивациі полігонів загальних процедур моніторингу для того, щоб виявляти будь-які можливі несприятливі впливи на довкілля від використання полігона та вживати відповідних корегуючих заходів (п. 23). Запропоновані дії з контролю та план моніторингу входять до заходів, які містяться у заявці на дозвіл полігону, що забезпечується з боку держав-членів (п. "f" ст. 7). Зі свого боку, дозвіл на полігон захоронення відходів містить, зокрема, вимоги до підготовки полігону до дій з експлуатації та контролю, процедур моніторингу, передбачаючи плани надзвичайних ситуацій (п. 4.В дод. III), а також тимчасові вимоги до дій із закриття та рекультивациі (п. "c" ст. 9).

Серед вимог, яким мають відповідати контроль та моніторинг в експлуатаційній стадії та стосовно яких держави-члени вживають заходів, відповідно до ст. 12 зазначеної директиви перераховуються такі: оператор полігона впродовж експлуатаційної стадії здійснює контроль та програми моніторингу, як визначено в дод. III; оператор повідомляє компетентні органи стосовно будь-яких істотних несприятливих ефектів впливу на довкілля, виявлених внаслідок контролю та моніторингу; якісний контроль аналітичних засобів контролю та моніторингу та/або аналізи, згадані в ст. 11 (1) "b" повинні виконуватися компетентними лабораторіями (п. "a", "b" і "c" ст. 12). Зазначеною директивою передбачається, що після того, як полігон із захоронення відходів було остаточно закрито, оператор несе відповідальність за його обслуговування, контроль і моніторинг. Оператор повідомляє компетентні органи стосовно будь-яких істотних несприятливих ефектів для довкілля, виявлених відповідно до процедур моніторингу (п. "c" ст. 13). Мінімальні процедури для здійснення екологічного контролю та моніторингу окреслені в дод. III під назвою "Контроль і моніторинг на стадіях експлуатації та рекультивациі".

Директивою Парламенту та Ради (ЄС) 2002/49/ЄС від 25 червня 2002 р. щодо оцінки та боротьби із шумом довкілля зазначається, що країнам-членам має бути дозволене використання додаткових показників для спостереження або контролю особливих шумових ситуацій. При цьому йдеться і про створення бази даних стратегічних карт і проведення інших технічних або інформативних робіт, публікування короткого звіту про інформацію, отриману зі стратегічних карт і планів дій (п. 3–4 ст. 10). Звіт повинен містити

перегляд акустичної якості довкілля у співтоваристві на основі відповідних даних і повинен урахувати науковий та технічний прогрес, а також усю іншу відповідну інформацію (п. 3 ст. 11).

У Директиві 2000/14/ЄС Європейського парламенту та Ради від 8 травня 2000 р. щодо наближення законів держав-членів стосовно шумового випромінювання у довкіллі шляхом використання обладнання на відкритому повітрі зазначається, що різні процедури оцінки відповідності можуть розглядатися як доцільні для різних категорій обладнання. Для обладнання за умови допустимих рівнів акустичної потужності, процедура складається із залучення повідомленого органу для перевірки відповідності положенням цієї директиви в проекті та фаза виробництва розглядається як така, що є доцільною. Самосертифікація вважається доцільною для обладнання тільки за умови шумового маркування. При цьому наголошується, що моніторинг є обов'язковим. У дод. VI до директиви, яким визначається внутрішній контроль продукції з оцінкою технічної документації та періодичні перевірки, ідеться про частоту перевірок, яка повинна визначатися відповідно до результатів попередніх оцінок, необхідності моніторингу належних дій та подальшого нагляду для частоти перевірок.

Окреме місце серед джерел екологічного права ЄС посідає Директива Ради 98/83/ЄС від 3 листопада 1998 р. про якість води, призначеної для споживання людиною, метою якої є захист людського здоров'я від шкідливих впливів будь-якого забруднення води, призначеної для споживання людиною, шляхом забезпечення її безпечності та чистоти.

У ст. 7 директиви визначається процедура здійснення моніторингу в зазначеній сфері. Зокрема, держави-члени вживають усіх необхідних заходів для забезпечення здійснення постійного моніторингу якості води, призначеної для споживання людиною, з метою перевірки відповідності води, яка надається споживачам, вимогам цієї Директиви та, зокрема, параметричним значенням. З метою відповідності зобов'язанням, передбаченим ч. 1 цієї статті, компетентними органами засновуються належні програми моніторингу для всієї води, призначеної для споживання людиною. Зазначені програми моніторингу повинні відповідати мінімальним вимогам, встановленим у дод. II.

Компетентними органами визначаються пункти відібрання проб, які повинні задовольняти передбачені цією директивою вимоги, розробляються керівні роз'яснення співтовариства щодо моніторингу. Крім того, держави-члени повинні забезпечити диференційоване проведення додаткового моніторингу рідин і мікроорганізмів, щодо яких жодне параметричне значення не було встановлене, якщо існує підстава підозрювати, що вони можуть бути наявними у кількості або чисельності, що становить потенційну небезпеку для людського здоров'я. У дод. II, який стосується лише моніторингу, визначені параметри, що підлягають аналізу.

У Директиві 2007/60/ЄС Європейського парламенту і Ради від 23 жовтня 2007 р. про оцінку й управління ризиками затоплення зазначається: для того, щоб мати у своєму розпорядженні ефективний інформаційний інструмент, а також придатну основу для встановлення пріоритетів і подальших технічних, фінансових і політичних рішень щодо управління ризиками затоплення, необхідно передбачити створення карт по зонах затоплення і карт ризиків затоплення, на яких будуть відображені потенційні негативні наслідки, пов'язані з різними сценаріями затоплення, зокрема інформація про потенційні джерела забруднення довкілля внаслідок затоплення. У

зазначеному контексті держави-члени повинні оцінювати діяльність, яка може ускладнити ризики затоплення.

Базуючись на доступній інформації або на інформації, що може бути легко отримана, як, наприклад, реєстраційні дані і дослідження стосовно довготривалого розвитку, зокрема, стосовно впливу кліматичних змін на частоту затоплень, для оцінки потенційного ризику може здійснюватися попередня оцінка ризику затоплення (п. 2 ст. 4). Підготовка карт небезпек затоплень і карт ризиків затоплення для зон, спільних з іншими державами-членами, підлягає попередньому обміну інформацією між зацікавленими державами-членами (ст. 6).

Отже, для забезпечення глобальної екологічної безпеки здійснення екологічного моніторингу є обов'язковою умовою провадження різних видів екологічно небезпечної діяльності. Правове регулювання еколого-моніторингових відносин на міжнародному та європейському рівнях є необхідністю, що зумовлено актуальністю та нагальністю вирішення проблем у сфері забезпечення екологічної безпеки на Планеті загалом та в окремих її регіонах, зокрема.

Забезпечення ефективності екологічного моніторингу як кліматорегулюючого фактора підтримання планетарної екологічної рівноваги. Важливим джерелом інформації про клімат у глобальному вимірі та різноманітні зміни кліматичної системи є дані кліматичного моніторингу, основне завдання якого – спостереження за станом кліматичної системи, його аналізу, оцінювання та прогнозування змін природного й антропогенного характеру. Охорона клімату тісно пов'язана з охороною атмосферного повітря та озонового шару, оскільки негативний вплив на будь-який із зазначених об'єктів становить загрозу небажаних змін, насамперед, для клімату та навколишнього природного середовища загалом.

Сторони Віденської конвенції про охорону озонового шару від 22 березня 1985 р. (м. Відень, Австрія; набрала чинності для України 22 вересня 1988 р.), усвідомлюючи потенційно згубний вплив зміни стану озонового шару на здоров'я людини і довкілля, а також необхідність проведення подальших досліджень і систематичного спостереження для отримання додаткових наукових відомостей про озоновий шар і про можливі негативні наслідки зміни його стану, домовилися співпрацювати шляхом здійснення систематичних спостережень, досліджень та обміну інформацією для того, щоб глибше зрозуміти й оцінити вплив діяльності людини на озоновий шар і наслідки зміни стану озонового шару для здоров'я людини та навколишнього середовища.

У цьому зв'язку сторони зобов'язуються сприяти проведенню та проводити спільні або взаємно доповнюючі програми, систематичні спостереження за станом озонового шару й іншими відповідними параметрами (ст. 3), зокрема шляхом поставки необхідного устаткування й апаратури для проведення зазначених досліджень і спостережень (ст. 4). Сторони конвенції повинні враховувати роботу та дослідження, що здійснюються як у міжнародних, так і в національних організаціях, і, зокрема, Всесвітній план дій щодо озонового шару Програми ООН з навколишнього середовища. Зауважимо також, що питання проведення моніторингу та спостережень у зазначеній сфері окремо обумовлені у ст. 3, що свідчить про їхню нагальність і підвищену важливість. Незважаючи на те, що конвенція прийнята майже 30 років тому, актуальність зазначених питань не втрачені і нині.

Згодом проблеми, зазначені у Віденській конвенції про охорону озонового шару, набули свого вирішення у Монреальському протоколі про речовини, що руйнують озоновий шар від 16 вересня 1987 р., (м. Монреаль, Канада; набрав чинності для України 1 січня 1989 р.). У

ньому сторони конвенції враховують важливість сприяння міжнародній співпраці, зокрема в дослідженнях, розробках, які стосуються регулювання та скорочення викидів речовин, що руйнують озоновий шар. Сторони співпрацюють згідно зі своїм національним законодавством, правилами та практикою, ураховують потреби країн, що розвиваються, з метою сприяння прямо або через компетентні міжнародні органи розвитку досліджень, розробок й обміну інформацією (ст. 9).

У межах європейського простору Регламентом Європейського парламенту та Ради (ЄС) 1005/2009 від 16 вересня 2009 р. про речовини, що руйнують озоновий шар, згідно з п. 16 визначається система ліцензування стосовно контрольованих речовин, яка передбачає дозвіл експорту контрольованих речовин з метою поліпшення моніторингу та контролю торгівлі ОРР і створення умов для обміну інформацією між сторонами. Зазначеним регламентом визначаються заходи з моніторингу незаконної торгівлі. Наприклад, Комісія може вжити додаткових заходів із моніторингу контрольованих речовин або нових речовин і виробів та обладнання, що містить або використовує контрольовані речовини згідно з процедурами тимчасового зберігання, митного складування або вільної зони або під час транзиту через митну територію співтовариства і подальшого реекспорту, на основі оцінки потенційних ризиків незаконної торгівлі, пов'язаних із такими переміщеннями, з урахуванням екологічних вигод та соціально-економічних наслідків таких заходів (ст. 19).

Більшість країн, визначаючи, що зміна клімату Землі і його несприятливі наслідки є предметом спільного занепокоєння людства та відчуваючи хвилювання з приводу того, що внаслідок людської діяльності відбулося істотне збільшення концентрації парникових газів в атмосфері і що це може несприятливо вплинути на природні екосистеми і людство, підписали 9 травня 1992 р. Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (м. Нью-Йорк, США; ратифікована Законом України від 29 жовтня 1996 р.). Це стало свідченням рішучості міжнародної спільноти захищати кліматичну систему в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Із цією метою усі сторони погодилися сприяти та співпрацювати при проведенні наукових, технологічних, технічних, соціально-економічних та інших досліджень, систематичних спостережень і створенні банків даних, пов'язаних із кліматичною системою та призначених для поглиблення знань, а також зменшення або усунення невизначеностей, які залишилися щодо причин, наслідків, масштабів і термінів зміни клімату та щодо економічних і соціальних наслідків різних стратегій реагування. Сторони також зобов'язуються сприяти та співпрацювати у питаннях повного, відкритого й оперативного обміну відповідною науковою, технологічною, технічною, соціально-економічною і юридичною інформацією, пов'язаною із кліматичною системою та зміною клімату, а також з економічними і соціальними наслідками різних стратегій реагування (ст. 4). Водночас, при виконанні зазначених зобов'язань сторони повинні підтримувати міжнародні та міжурядові зусилля зі зміцнення систематичного спостереження і національного потенціалу та можливостей у галузі наукових і технічних досліджень, особливо у країнах, що розвиваються, і по сприянню доступу до даних і результатів їхнього аналізу, одержаних із районів, що розміщуються за межами дії національної юрисдикції, та обміну ними (ст. 5).

Необхідність і важливість проведення спостережень у сфері зміни клімату підтверджено і Киотським протоколом до зазначеної конвенції від 11 грудня 1997 р. (м. Кіото, Японія; ратифікований Законом України від 4 лютого

2004 р.). У документі сторони, продовжуючи сприяти виконанню зобов'язань для досягнення сталого розвитку, ухвалили рішення співпрацювати в науково-технічних дослідженнях і сприяти підтриманню та розвитку комплексів систематичного спостереження та накопиченню архівних даних для зменшення невизначеностей, пов'язаних із кліматичною системою, несприятливими наслідками зміни клімату, а також економічними та соціальними наслідками різноманітних стратегій реагування; сприяти розвитку та зміцненню внутрішнього потенціалу і можливостей брати участь у міжнародних і міжурядових зусиллях, програмах та мережах у галузі досліджень і систематичного спостереження (ст. 10).

Нині відповідно до Паризької угоди від 12 грудня 2015 р. (м. Париж, Франція; ратифікована Законом України від 14 липня 2016 р.) визначено: адаптація до змін клімату є глобальним викликом, що постає перед усіма у місцевому, субнаціональному, національному, регіональному та міжнародному вимірах та є ключовим компонентом і робить внесок у довгострокове глобальне реагування на зміну клімату з метою захисту людей, засобів до існування та екосистем (п. 2 ст. 7). Водночас підкреслюється важливість підтримки та міжнародного співробітництва щодо зусиль з адаптації до зміни клімату (п. 6 ст. 7). Визначено необхідність запобігання, мінімізації та вирішення питань втрат і збитків, пов'язаних із несприятливими наслідками зміни клімату, зокрема екстремальними погодними явищами та явищами, що повільно відбуваються, а також роль сталого розвитку у зниженні ризику втрат і збитків (п. 1 ст. 8).

Відповідно до п. 7 ст. 9 зазначеної угоди сторонам слід зміцнювати взаємодію щодо посилення діяльності з адаптації, беручи до уваги Канкунську систему з адаптації, зокрема, щодо: обміну інформацією, передовими практиками, досвідом та отриманими уроками, навіть, у разі необхідності, такими, що стосуються науки, планування, стратегій та реалізації дій з адаптації до зміни клімату; зміцнення інституційних механізмів, зокрема тих, що існують у межах конвенції та служать цій угоді для підтримання узагальнення відповідної інформації і знань та для надання сторонам технічної підтримки та керівних принципів; поглиблення наукових знань про клімат, зокрема дослідження, систематичні спостереження кліматичної системи та систем раннього запобігання, таким чином, щоб надавати інформацію для кліматичних послуг та ухвалення рішень тощо.

Згідно з п. 9 ст. 7 зазначеної угоди кожна сторона повинна, за необхідності, брати участь у процесах планування та реалізації дій з адаптації до зміни клімату, зокрема в розробці або поліпшенні відповідних планів, стратегій та/або внесків, які, можуть передбачати: оцінку наслідків зміни клімату та вразливості з метою окреслення національно визначених пріоритетних дій, беручи до уваги вразливі верстви населення, місця й екосистеми; моніторинг та оцінку, а також навчання за допомогою адаптаційних планів, стратегій, програм і дій; розбудову стійкості соціально-економічних та екологічних систем, зокрема шляхом економічної диверсифікації та сталого управління природними ресурсами.

Аналізуючи національне законодавство в зазначеній сфері, необхідно зауважити, що Кліматична програма України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 650, констатує відсутність у країні системи спостережень за парниковими газами, що негативно впливає на стан виконання нею зобов'язань Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Відповідно до розд. 2 ця програма є складовою частиною Всесвітньої кліматичної програми, мета

та завдання якої – інтеграція кліматичних досліджень в Україні у світову діяльність із проблем клімату. Досягнення мети програми передбачається шляхом проведення заходів і робіт, що згруповані у розд. 5 "Перелік організаційно-технічних заходів та робіт" і 6 "Наукові дослідження клімату України". До першого із зазначених розділів внесено здійснення моніторингу клімату України; використання інформації про клімат, розроблення рекомендацій щодо стратегії реагування на можливі зміни клімату та їхній вплив на природу й економіку України.

Водночас заходи і роботи з моніторингу клімату України передбачають: розвиток і вдосконалення системи спостережень за кліматом, геліогеофізичних спостережень, створення в Україні системи моніторингу вмісту клімат-активних домішок в атмосфері (парникові гази, аерозолі); упровадження технологій дистанційного отримання даних для визначення кліматичних характеристик, зокрема на основі матеріалів космічних зйомок; розвиток системи збору, обробки та архівації даних спостережень для формування на постійній основі інформаційних баз кліматичних, геліогеофізичних даних та даних про джерела та емісію парникових газів, створення нормативної бази проведення кліматичних та геліогеофізичних спостережень. У наступному розділі передбачено заходи з наукового обґрунтування принципів побудови та функціонування системи кліматичних і геліогеофізичних спостережень та моніторингу кліматотворюючих газів в Україні. Зазначається, що реалізація Програми дасть змогу: створити в Україні ефективну систему моніторингу та прогнозування клімату, яка відповідає потребам держави і вимогам Всесвітньої кліматичної програми (Розділ 4).

Шляхи вдосконалення правового регулювання кліматичного моніторингу та окремих його видів пропонуються на сьогоднішній день і в межах Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. Зокрема, підвищення технічної та технологічної спроможності системи спостережень за кліматичною системою та виконання програми досліджень клімату України, а також створення і забезпечення функціонування системи моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів віднесено до основних напрямів реалізації даної Концепції.

У зв'язку з цим передбачається розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів закону про запровадження систем моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів, а також порядку здійснення моніторингу та звітності викидів парникових газів. Це входить до Плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 878-р. Для цієї мети передбачається забезпечення функціонування спеціально уповноваженого органу з питань моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів в торгівлі квотами на викиди парникових газів. У контексті розвитку освіти планується розроблення модулів: з питань моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів і проведення навчання персоналу суб'єктів господарювання, які мають джерела викидів парникових газів, а також моніторингу наслідків зміни клімату для здоров'я населення і проведення навчання для фахівців центрів громадського здоров'я та Держпродспоживслужби.

Таким чином, кліматичний моніторинг є одним із визначальних факторів підтримання планетарної екологі-

чної рівноваги, проведення якого у взаємозв'язку із здійсненням екологічного моніторингу спрямовується на розробку прогнозів екологічних процесів на Землі, запобігання негативним змінам клімату.

Висновки. Підсумовуючи викладене у статті, зазначимо, що екологічний моніторинг є предметом домовленостей сторін у низці міжнародних та європейських джерел права, як у складі природничих наукових досліджень (біологічного різноманіття, середовищ існування його видів, атмосферного повітря тощо), так і з уточненням цього правового регулювання в окремих структурних підрозділах зазначених документів.

У більшості випадків здійснення екологічного моніторингу поєднується із здійсненням екологічного контролю (інспектування), оцінки впливу на навколишнє середовище, екологічного інформування та прогнозування, інших процедур управлінського характеру в природоресурсній, природоохоронній сферах та в сфері забезпечення екологічної безпеки. Передбачається можливість створення сторонами міжнародних домовленостей спеціальних органів, наділених повноваженнями з екологічного моніторингу.

Основу діяльності із проведення екологічного моніторингу складає комплекс спостережень, які здійснюються з урахуванням екосистемного підходу в дослідженнях та необхідності забезпечення природного балансу та глобальної екологічної рівноваги природних систем на нашій Планеті. Зазначені спостереження та дослідження спрямовані, перш за все, на прогнозування наслідків людської діяльності й змін, до яких вона може призвести, природних та кумулятивних ризиків.

Підтримуючи неодноразово висловлені ідеї з удосконалення законодавства, що регулює еколого-моніторингові відносини в нашій державі, ухвалення Закону України "Про екологічний моніторинг", подолання фрагментарності в підзаконному регулюванні зазначених відносин [11, с. 199; 12, с. 64–65; 13, с. 50; 14, с. 222; 18, с. 16], пропонуємо активніше здійснювати імплементацію міжнародно-правових норм і гармонізацію національного законодавства із законодавством ЄС у сфері екологічного моніторингу в цілому та окремих його видів, здійснювати адаптацію норм національного законодавства до положень, вимог і стандартів багатьох європейських директив, регламентів, рішень та інших джерел екологічного права ЄС. Пропонуємо також розробити організаційно-правовий механізм здійснення кліматичного моніторингу в Україні.

Важливою є також гармонізація національного законодавства із законодавством розвинених європейських держав у сфері екології, запобігання ризиків виникнення надзвичайних екологічних ситуацій із використанням інформації, отриманої за результатами функціонування системи екологічного моніторингу в Україні, в інших державах, даних глобального екологічного моніторингу.

Доцільно було б оцінити ефективність виконання положень не лише законодавчого рівня, але й політико-правових документів концептуального характеру (концепцій, стратегій, основних напрямів, програм тощо) у сфері організаційно-правового, економічного, наукового, інформаційного, кадрового, соціально-психологічного й іншого забезпечення еколого-моніторингових правовідносин і форм участі України в сучасних міжнародних та євроінтеграційних процесах. Екологічний і кліматичний моніторинг, з огляду на зазначене, має і надалі залишатися предметом комплексних і міждисциплінарних досліджень, що сприятиме: подоланню фрагментарності політико-концептуального і нормативно-правового регулювання відносин міжнародної співпраці та євроінтеграції; об'єднанню норма-

тивно-правових і політико-концептуальних положень у єдину зрозумілу для фахівців та екологічно зацікавленої громадськості систему; підвищенню рівня еколого-правової культури громадян та суспільства; належному забезпеченню ефективної системи захисту населення та територій у разі надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, цивільного захисту та гарантуванню екологічної безпеки громадян.

Список використаних джерел:

1. Нормативно-правові акти наведено у відповідності до офіційного сайту Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Андрейцев В.І. Екологічне право : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак-тів вузів. К.: Вентурі. 1996. 208 с.
3. Балюк Г.І. Екологічне право України : конспект лекцій у схемах (загальна й особлива частини) : Навч. посіб. К.: Юрінком Інтер. 2006. 192 с.
4. Жлоба А.А. Право окружающей среды Европейского Союза. Общая часть : учеб. пособ. / под ред. Х. Херрманна, С.А. Балашенко, Т. Борича. Минск: Зорны Верасок, 2010. 156 с.
5. Поняття, принципи, функції, завдання, види, об'єкти, форми екологічного контролю. *Правові форми екологічного контролю* : навч. посіб. / М.В. Краснова, Е.В. Позняк, Т.О. Коваленко [та ін.] ; за ред. М.В. Красної. К.: Алерта, 2012. С. 13–42.
6. Краснова М.В., Шомпол О.А. Поняття та юридичне значення превентивно-стимулюючої форми екологічного контролю. *Правові форми екологічного контролю* : навч. посіб. / М.В. Краснова, Е.В. Позняк, Т.О. Коваленко та ін. ; за ред. М.В. Красної. К.: Алерта, 2012. С. 177–183.
7. Малишева Н.Р. Розділ 8. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Екологічне право: Академічний курс* : підруч. 2 вид. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ "Вид-во "Юридична думка". 2008. С. 187–242.
8. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. Л.: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка; Благодійний фонд "ЕКОПРАВО-ЛВІВ". 2004. 256 с.
9. Науково-практичний коментар до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофєєв. Х.: Право. 2017. 417 с.

E. Pozniak, PhD (Candidate of Juridical Sciences), Associate Professor, psychologist,
T. Sharaievska, PhD (Candidate of Juridical Sciences), Associate Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE LEGAL ISSUES AND PROSPECTS FOR THE ENVIRONMENTAL MONITORING DEVELOPMENT IN UKRAINE IN LIGHT OF INTERNATIONAL COOPERATION AND EUROINTEGRATION

Constitutionally guaranteed validity of international treaties, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine and the fact that they are appeared to be a part of national legislation determines the relevance of international legal approaches in the development of national environmental legislation.

The article analyses the international environmental monitoring regulations in order to implement their provisions into Ukrainian environmental legislation. The authors propose the new ways of the environmental science development and amendments to the national legal regulations in the field of environmental monitoring.

The article investigates European approaches to legal regulation of relations on the implementation of environmental monitoring in order to adapt national environmental legislation to the legislation of the European Union and to eliminate deficiencies and gaps.

The purpose of this article is to study the legal nature of environmental monitoring with the help of sources of international environmental law and environmental law of the European Union, cooperation of the countries of the world with the participation of Ukraine.

The objective of this article is making proposals regarding the consideration of European legal and international approaches to the regulation of relations on the implementation of environmental monitoring in the current legislation of Ukraine.

In order to improve legal regulation of environmental monitoring in Ukraine, it is suggested to support the adoption of the Law of Ukraine on Environmental Monitoring; to eliminate the fragmentation in the creation of subordinate regulatory mechanism for of environmental monitoring; to continue the research in the field of international environmental law implementation, taking into account European approaches.

The methodological basis of the study comprises general scientific and special cognitive methods: formal-logical and logical-semantic methods, a method of system analysis and a method of interpretation of legal norms are used. These methods application contributes to substantiating proposals for improving the provisions of the current Ukrainian legislation in the field under study.

Keywords: environmental law of Ukraine, environmental monitoring, environmental monitoring relationship, EU legislation, international agreements, international environmental law, natural environment, observation.

References:

1. The normative legal acts are presented in accordance with the official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Andreytsev V.I. Ekologichne pravo [Environmental Law]. Kyiv, Venturi, 1996, 208 p.
3. Baliuk G.I. Ekologichne pravo Ukrainy : konspekt lektsiy u skhemah (Zagalna i osoblyva chastyny) [Environmental Law]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2006. 192 p.
4. Zhloba A.A. Pravo okruzhaiushey sredey Evropeyskogo Soiuz. Obschaia chast [European Union Environmental Law]. Minsk: Zorny Verasok, 2010. 156 p.
5. Krasnova M.V., Pozniak E.V., Kovalenko T.A. Pravovi formy ekologichnogo kontroliu [Legal Forms of Environmental Control]. Kyiv: Alerta, 2012. P. 13–42.
6. Krasnova M.V., Pozniak E.V., Kovalenko T.A. Pravovi formy ekologichnogo kontroliu [Legal Forms of Environmental Control]. Kyiv: Alerta, 2012. P. 177–183.
7. Shemshuchenko Yu.S. Ekologichne pravo: Akademichnyy kurs [Environmental Law: Academic Course]. Kyiv: TOV "Vydavnytstvo "Yurydychna dumka", 2008. P. 187–242.
8. Mykilevych M.M., Andrushevych N.I., Budiakova T.O. Evropeyske pravo navkolyshniogo seredovyscha [European Environmental Law]. Lviv: Lvivskyy natsionalnyy universytet imeni Ivana Franka, Blagodiynnyy fond "EKOPRAVO-LVIV", 2004. 256 p.
9. Malysheva N.R., Erofeiev M.I. Naukovo-praktychnyy komentar do Zakonu Ukrainy "Pro okhoronu navkolyshniogo pryrodnoho seredovyscha" : Scientific and Practical Commentary on the Law of Ukraine "On Environmental Protection". Kharkiv: Pravo, 2017. 417 p.
10. Pozniak E.V. Ekologichnyy monitoring [Environmental monitoring]. *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia*. T. 14. Kharkiv: Pravo, 2016, P. 496–499.
11. Krasnova M.V., Pozniak E.V., Kovalenko T.A. Pravovi formy ekologichnogo kontroliu [Legal Forms of Environmental Control]. Kyiv: Alerta, 2012. P. 184–199.
12. Pozniak E.V. Pravovi problemy rozvytku instytutu ekologichnogo monitoryngu v Ukraini [Legal Problems of the Development of the Institute for Environmental Monitoring in Ukraine]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu*. Seriya: Yurysprudentsiia. Odesa, 2013. № 6–2. T. 2. P. 62–66.

10. Позняк Е.В. Екологічний моніторинг. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 14 : Екологічне право / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.), А.П. Гетьман (заст. гол.) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2018. С. 496–499.

11. Позняк Е.В. Поняття моніторингу довкілля (екологічного моніторингу) як превентивної форми екологічного контролю. *Правові форми екологічного контролю* : навч. посіб. / М.В. Краснова, Е.В. Позняк, Т.О. Коваленко та ін. / за ред. М.В. Красної. К.: Алерта. 2012. С. 184–199.

12. Позняк Е.В. Правові проблеми розвитку інституту екологічного моніторингу в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету* : наук. зб. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6–2. Т. 2. С. 62–66.

13. Позняк Е.В., Шараєвська Т.А. Міжнародно-правові підходи до здійснення екологічного моніторингу в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету* : зб. наук. праць. Сер.: Юриспруденція. 2014. Вип. 10–1. Т. 2. С. 45–51.

14. Позняк Е.В., Шараєвська Т.А. Правові засади здійснення екологічного моніторингу в Україні в руслі європейських підходів // *Часопис Університету права*. 2017. № 3. С. 215 – 223.

15. Правові форми екологічного контролю : навч. посіб. / М.В. Краснова, Е.В. Позняк, Т.О. Коваленко та ін. ; за ред. М.В. Красної. К.: Алерта, 2012. С. 178–260.

16. Прохоренко К.А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2013. 16 с.

17. Шараєвська Т.А. Європейсько-правові підходи до здійснення екологічного моніторингу. *Development of Legal Regulation in East Europe: Experience of Poland and Ukraine*. International scientific practical conference (Sandomierz, Poland, January 27–28, 2017) / Humanities and Natural Sciences University in Sandomierz. Sandomierz. 2017. С. 61–64.

18. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Національна юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2002. 19 с.

Received: 02/07/2019

1-st Revision: 17/07/2019

Accepted: 03/08/2019

13. Pozniak E.V., Sharaievska T.A. Mizhnarodno-pravovi pidhody do zdiysnennia ekologichnogo monitoryngu v Ukraini [International Approaches to the Implementation of Environmental Monitoring in Ukraine]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu*. Seria: Yurysprudentsiia. Odesa, 2014. № 10-1. Т. 2. Р. 45–51.
14. Pozniak E.V., Sharaievska T.A. Pravovi zasady zdiysnennia ekologichnogo monitoryngu v Ukraini v rusli evropeyskykh pidhodiv [Legal Basis of the Environmental Monitoring in Ukraine in Line of European Approaches]. *Chasopys Universytetu prava*. Kyiv, 2017. № 3. Р. 215–223.
15. Krasnova M.V., Pozniak E.V., Kovalenko T.A. Pravovi formy ekologichnogo kontroliu [Legal Forms of Environmental Control]. Kyiv: Alerta, 2012. Р. 178–260.
16. Prokhorenko K.A. Klimat yak ob'ekt ekologo-pravovoi ohorony v Ukraini [The Climate as an Object of Ecological and Legal Protection in Ukraine]. *Kyivskyy natsionalnyy universytet imeni Tarasa Shevchenka*. Kyiv, 2013. 16 p.
17. Sharaievska T.A. Evropeysko-pravovi pidhody do zdiysnennia ekologichnogo monitoryngu [European Legal Approaches to Environmental Monitoring]. *Humanities and Natural Sciences University in Sandomierz*. Sandomierz, 2017. Р. 61–64.
18. Sharapova S.V. Pravove zabezpechennia ekologichnogo monitoryngu v Ukraini [Legal Support of Environmental Monitoring in Ukraine] / *Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudrogo*. Kharkiv, 2002. 19 p.

УДК 349.2

І. Сахарук, канд. юрид. наук, доц.
ORCID ID: 0000-0002-9146-2491

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ ГЕНДЕРНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ НА РИНКУ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Присвячено дослідженню проблем удосконалення та реалізації законодавчих положень щодо гендерної рівності в Україні. Визначено основні вияви дискримінації щодо жінок у сфері праці: вертикальна і горизонтальна професійна сегрегація; гендерно диференційовані відмінності в заробітній платі; складнощі, пов'язані з поєднанням виробничих і сімейних обов'язків; непомірне переважання жінок у сфері неповної, неформальної, тимчасової зайнятості; сексуальні домагання. Досліджено питання гендерної сегрегації, гендерного розриву в оплаті праці, рівності можливостей посідання професійних та сімейних обов'язків для чоловіків і жінок у контексті зарубіжного та національного досвіду.

Визначено тенденції реформування трудового законодавства в зарубіжних країнах із метою впровадження принципу рівності чоловіків та жінок. Узагальнено основні заходи відповідно до стратегій та програм гендерної рівності у країнах G20. Проаналізовано завдання та очікувані результати Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., внесено пропозиції щодо її удосконалення.

Досліджено питання рівності можливостей чоловіків та жінок щодо рівного представництва в органах влади різних рівнів в Україні (на прикладі Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України). Проаналізовано підходи до гендерного квотування в зарубіжних країнах. Узагальнено та проаналізовано статистичні дані щодо зайнятості, підприємницької діяльності, оплати праці в контексті гендерної рівності. Досліджено норми національного законодавства, що встановлюють спеціальні гарантії та обмеження стосовно праці жінок, внесено пропозиції з їх удосконалення в контексті субстантивної моделі рівності. Запропоновано шляхи подолання гендерної дискримінації у сфері праці шляхом упровадження політики позитивних дій.

Ключові слова: гендерна рівність, дискримінація, гендерна сегрегація, ринок праці, виборчі квоти, охоронне законодавство, позитивні дії, диференціація правового регулювання.

Постановка проблеми. Досягнення гендерної рівності залишається одним із пріоритетних завдань держав у ХХІ ст. З метою забезпечення принципу рівності прав і можливостей жінок та чоловіків прийнято велику кількість міжнародних трудових стандартів у межах ООН, Міжнародної організації праці (далі – МОП), інших міжнародних організацій. Крім того, гендерна рівність є невід'ємним елементом концепції гідної праці, а також візії "Leave no one behind" Порядку денного сталого розвитку 2030 року. Водночас дискримінація щодо жінок, зокрема у сфері праці, залишається актуальною проблемою для світового співтовариства.

За даними Глобальної доповіді МОП "Equality at work: The continuing challenge", основними виявами дискримінації щодо жінок у сфері праці є: вертикальна і горизонтальна професійна сегрегація; гендерно диференційовані відмінності в заробітній платі; складнощі, пов'язані з поєднанням виробничих і сімейних обов'язків; непомірне переважання жінок у сфері неповної, неформальної, тимчасової зайнятості; сексуальні домагання [1]. Зазначені вияви залишаються актуальними і через майже 10 років, при цьому, у доповіді МОП 2019 р. "Guide to developing balanced working time arrangements" йдеться, що незважаючи на зростання рівня зайнятості жінок, гендерна сегрегація на ринку праці, а також гендерний розподіл праці в суспільстві характерні майже всіх країн [2, с. 6].

Жінки продовжують заробляти значно менше, ніж чоловіки в більшості країн G20, при цьому темпи, з якими скорочується гендерний розрив в оплаті праці, залишаються невисокими в більшості країн і навіть змен-

шуються у деяких країнах протягом останніх років [3, с. 10]. Як у промислово розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, жінки все ще виконують більшу частину домашньої роботи та роботи по догляду, у той час як мало хто чоловіків скорочує свій оплачуваний робочий час, щоб узяти на себе ці обов'язки [2, с. 6].

Отже, необхідність подолання гендерних диспропорцій та дискримінації жінок на ринку праці залишається одним з найбільш актуальних завдань, що стоять, зокрема, й перед Українською державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення гендерної рівності досліджувалося, зокрема, такими вітчизняними вченими як Ж. Горбачева, О. Дашковська, Л. Кормич, І. Полховська, Т. Омельченко, О. Руднева, О. Уварова, І. Шульженко та ін. **Метою статті** є аналіз правового забезпечення диференціації та позитивних дій щодо жінок у сфері праці в Україні, унесення пропозицій щодо його вдосконалення на основі міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду з метою подолання гендерного дисбалансу на ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Проблематика забезпечення гендерної рівності стосується різних сфер: соціальної, економічної, культурної тощо та вимагає комплексного підходу. З огляду на це було прийнято План дій МОП щодо гендерної рівності на 2018–2021 рр. (ILO Action Plan for Gender Equality 2018–21), Стратегію гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 рр. Як зазначається у звіті "Women at Work in G20 countries: Progress and policy action since 2018", усі країни G20 запровадили національні плани та

стратегії щодо гендерної рівності, спрямовані на просування питання рівності жінок на роботі, що визначають комплекс заходів, серед яких є необхідність збирання точніших даних [3, с.13].

В Україні у 2018 р. також прийнято Державну соціальну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року (далі – Програма), внаслідок виконання якої передбачається удосконалити механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, що сприятиме створенню надійного підґрунтя для комплексної реалізації положень Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", міжнародних зобов'язань України та рекомендацій міжнародних моніторингових органів щодо сталого впровадження принципів гендерної рівності [4]. Водночас заходи, які визначені в межах реалізації програми, на нашу думку є надто загальними, зорієнтовані, переважно, на удосконалення законодавства (а не механізмів його реалізації), збір гендерно-орієнтованої статистики та просвітницьку роботу.

У багатьох державах стратегії щодо гендерної рівності містять спеціальні програми для подолання гендерного дисбалансу із їхнім відповідним фінансуванням. Наприклад, у 2018 р. уряд Австралії випустив Пакет жіночої економічної безпеки (*The Women's Economic Security Package*) – 119,2-мільйонний пакет ініціатив на чотири роки (у дол), що передбачає, зокрема, гранти на підприємництво в межах програми *Boosting Female Founders* [3, с.13]. Щоб збільшити зайнятість жінок багато країн G20 встановили обмежені часом числові цілі (наприклад, Австралія, Франція, Японія, Республіка Корея), навіть у традиційно "чоловічих" сферах (наприклад, Франція). Визначаються також цілі для більшої присутності жінок на керівних посадах (напр., Австралія, Франція, Німеччина, Японія, Республіка Корея, Саудівська Аравія та Туреччина), і для жінок-підприємців (напр., Франція, Мексика), включаючи цифровий і сільський сектор (напр., Франція) [3, с.13–14].

Відповідно до національної програми, передбачено збільшення частки жінок серед народних депутатів України до 20 % та депутатів обласних, районних і міських рад – до 25 % (до 2021 р.), частки жінок серед посад вищого корпусу державної служби (посади категорії "А") – до 20 % (до 2020 р.) [4]. При тому, що Україна ще у 2000 р. приєдналася до Цілей розвитку тисячоліття ООН, узавши зобов'язання забезпечити не менше 30 % жінок у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади до 2015 р.

Щодо статистики, то у Верховній Раді VI скликання було лише 7 % (32 жінки), у парламенті VII скликання (після впровадження гендерних квот у виборче законодавство) – 12 % (51), VIII скликання – 11,9 % (56), IX скликання – 21 % (89 жінок). У 2012 р. із 18 членів Кабінету Міністрів була лише 1 жінка (5,5 %), у 2016 р. з 22 – 2 (9 %), у 2019 р. з 18 – 6 жінок (30 %). Подані цифри показують, що існує прогрес щодо збільшення представництва жінок у вищих органах влади і числові цілі, визначені Державною соціальною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р. є надто заниженими. За даними *The Global Gender Gap Report* у 2018 р. Україна перебувала на 105 місці (серед 149 країн) за рівнем політичного представництва.

Усе ще низький відсоток представництва жінок в органах державної влади на найвищому рівні не узгоджується з високими показниками їхньої участі у

системі державної служби загалом. За даними Державної служби статистики України на кінець 2011 р. (актуальніша статистика щодо державної служби відсутня) 205,5 тис. (76,7 %) державних службовців становили жінки [6, с. 4]. Однак, подану інформацію вважаємо в цілому актуальною, так, Голова Національного агентства з питань державної служби Костянтин Ващенко в інтерв'ю 2019 р. зазначив, що "Державна служба – це така структура, де працює більшість жінок. Однак переважно на нижчому рівні. Завдяки новому закону ("Про державну службу". – *Авт.*) у жінок з'явилося набагато більше можливостей, і вони їх реалізували. Орієнтовно 30 % жінок обійняли посади категорії А – це державні секретарі міністерства, керівники апаратів судів та ін. [7].

Для приватної сфери також характерні гендерні диспропорції у сфері зайнятості. За даними Державної служби статистики України за перший квартал 2019 р. рівень зайнятості у відсотках до населення відповідної вікової групи становив 62,5 % серед жінок, 70,2 % серед чоловіків [8]. Частка жінок серед усіх активних фізичних осіб-підприємців (ФОП) досягає 46 %, водночас серед юридичних осіб частка жінок-керівників – 30 %. Фактично, в Україні жінки майже нарівні з чоловіками можуть вести власну справу як ФОП, проте менш імовірно, що жінка очолить підприємство чи організацію [9].

Усунення гендерного розриву у сфері зайнятості є основним фактором для поліпшення гендерної рівності на ринку праці, але має супроводжуватися також заходами з подолання гендерних прогалин у якості роботи. Наприклад, жінки частіше ніж чоловіки працюють на некваліфікованих роботах [3, с.10].

Незважаючи на існування диспропорцій щодо зайнятості й оплати праці за гендерною ознакою, в Україні практично відсутні фахові соціологічні дослідження з питань гендерної рівності на державному рівні. Питаннями гендерної оцінки ринку праці цікавляться переважно міжнародні інституції та національні правозахисні організації. При цьому і належна гендерна статистика щодо ринку праці відсутня.

Крім сфери зайнятості, гендерні диспропорції існують й у відносинах з оплати праці. За даними *"The Global Gender Gap Report 2018"* Україна займає 65 місце у глобальному рейтингу зі 149 країн зі значенням показника 0,708 (з 1,000). При цьому критерій рівності заробітної плати за аналогічну роботу (опитування) визначено 0,70 [5, с. 281], тобто жінки отримують приблизно 70 % заробітної плати чоловіків за працю рівної цінності.

Як зазначено у "Global Wage Report 2018/19" гендерні розриви в оплаті праці є однією з найбільших соціальних несправедливостей сьогодення. МОП спільно з Жінками ООН та Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) створили Міжнародну коаліцію рівних платежів (EPIC), ініціативу для прискорення подолання розриву в гендерній оплаті у світі [10]. У звіті на основі даних 73 країн встановлено, які охоплюють близько 80 % працівників у світі, що загалом гендерна різниця в погодинній оплаті праці становить близько 16 %, у місячній – 22 %. Однак серед країн існує велика диференціація гендерного розриву в оплаті праці. Так, середній розрив у погодинній оплаті становить від 34 % у Пакистані до –10,3 % у Філіппінах (жінки заробляють на 10,3 % більше) [10, с. xvi].

Різниця в оплаті праці за гендерною ознакою існує з огляду на низку факторів, серед яких іноді нижча освіта жінок та менший середній термін роботи. Однак весь комплекс причин розриву в оплаті праці за

гендерною ознакою залишається нез'ясованим, тому деякі країни визначають як мету проведення спеціальних досліджень щодо гендерних розривів у зарплаті (напр., Велика Британія, Аргентина, Австралія), або прийняли спеціальні закони, щоб забезпечити рівну оплату за працю рівної цінності (наприклад, в Канаді, для жінок, які працюють у державному секторі) [3, с.16]. Крім того, в ЄС прийнято План дій щодо подолання розриву в гендерній оплаті, який містить перелік 24 заходів, починаючи від кращої оцінки системи навичок у сферах, де переважають жінки, до більшої обізнаності про важливість гендерно-нейтральної системи класифікації робочих місць [3, с. 16]. Відповідний досвід варто використати і в Україні. При цьому у Програмі щодо гендерної рівності до 2021 р. заплановано зменшення гендерного розриву в оплаті праці лише до 80 % [4].

Однією із причин, що впливають на непропорційне структурування ринку праці України, є гендерна сегрегація, яка зосереджує жінок і чоловіків у різних професійних сферах. Вона сприяє тому, що чоловіки займають більш престижні та високооплачувані посади, тоді як жінки більше представлені в державному секторі (освіті, охороні здоров'я, соціальних послугах тощо) [11, с. 10]. Водночас гендерні диспропорції викликані й іншими причинами, зокрема наявністю ряду додаткових пільг для жінок у сфері праці, які зменшують їхню конкурентоспроможність, існуванням у роботодавців упереджень щодо осіб цієї статі, їхніх можливостей тощо.

Згідно зі ст. 4 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок передбачено необхідність здійснення тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками і жінками. Важливість позитивних дій стосовно жінок була обґрунтована у Рекомендаціях парламентських слухань на тему "Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи" 2007 р. [12]. Водночас у документі зазначається, що "...неврахування потреби активізації зусиль, спрямованих на захист прав чоловіків, дискредитує ідею гендерної рівності та сприяє формуванню стереотипу, що питання гендерної рівності є «жіночими» питаннями" [12]. Така позиція відповідає міжнародним стандартам, оскільки в сучасний період більшість норм щодо недискримінації однаково поширюються як на чоловіків, так і на жінок, а доцільність застосування політики позитивних дій має оцінюватись з урахуванням наявності дискримінаційної практики.

Спеціальні норми щодо правового регулювання праці жінок можна поділити на дві групи. Перша група норм, що становлять сутність диференціації, пов'язана із фізіологічними особливостями жіночого організму, їхньою репродуктивною функцією, друга група – приймається в межах політики позитивних дій і націлена на створення додаткових умов для подолання гендерної нерівності.

Щодо спеціальних норм, пов'язаних із фізіологічними особливостями жіночого організму, то вони передбачені, зокрема, Кодексом законів про працю України (гл. XII) (далі – КЗпП), Законом України "Про охорону праці" від 14.10.1992. Сюди входять обмеження у застосуванні праці жінок у шкідливих і небезпечних умовах, на підземних роботах, у нічний час; заборона переміщення речей, маса яких перевищує встановлені граничні норми тощо. На практиці наявність значної кількості додаткових пільг і гарантій для жінок не завжди забезпечують для них рівність можливостей, а навпаки, іноді стають причинами дискримінації. У до-

повіді правозахисних організацій "Права людини в Україні" наголошено, що кількість обмежень щодо застосування праці жінок перевищує прийняті міжнародні норми, а визначені українським законодавством інструменти захисту жінок базуються на необ'єктивних критеріях, що суперечать принципам гендерної рівності, здійснюючи дискримінаційний ефект на жінок [13].

У XXI ст. в багатьох країнах Заходу та частково в міжнародному праві спостерігається тенденція переходу від захисного до антидискримінаційного законодавства щодо жінок, тобто поступове скасування правових норм, які встановлюють спеціальну охорону праці жінок, за винятком охорони праці вагітних жінок та жінок-матерів. Так Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Європейська соціальна хартія (переглянута), Директива ЄС 76/207 тощо відображають принцип, згідно з яким обмеження роботи жінок у нічний час виправдані тільки у випадку материнства.

Як було обґрунтовано автором раніше [14] не є виходом із ситуації скасування додаткових гарантій та пільг для жінок, крім того, значна частина спеціальних норм пов'язана із фізіологічними особливостями жіночого організму, і їхнє скасування може негативно позначитись на здоров'ї та репродуктивній функції жінок. Проте, виходячи із субстантивної моделі рівності, погоджуємось з О. Дашковською, що використання відповідних пільг необхідно розглядати як право жінок, а не обов'язок, тобто перейти від забороняючого до дозволяючого законодавчого регулювання їхньої праці, що дасть змогу жінкам самостійно вирішувати питання про використання додаткових гарантій та пільг [15, с. 12]. Наприклад, можна надати рекомендаційний характер нормам, що обмежують працю жінок у нічний, надурочний час, відрядження матерів, дозволивши застосування їхню працю за наявності письмової згоди. Проте необхідно зберегти імперативні обмеження, якщо умови праці шкідливі для їхньої репродуктивної функції.

У 2017 р. скасовано "Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок" від 29.12.1993 як дискримінаційний стосовно жінок. Залишається чинною тільки гл.3 розд. I Переліку № 256 (гірничі роботи), що втрачає чинність з дати завершення процедури денонсації Конвенції про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду № 45. При цьому підземні роботи в шахтах згідно з дод. I, II Директиви № 92/85/ЄЕС про вжиття заходів з поліпшення безпеки й охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або годують (десята індивідуальна Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС) стосуються переліку умов праці, що можуть викликати ризик для здоров'я вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують та повинні бути враховані роботодавцем. Скасування Переліку № 256 при цьому не супроводжувалось внесенням змін до ст. 174 КЗпП та ст. 10 Закону України "Про охорону праці", що забороняють застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці.

При цьому в Україні нормативно не визначені агенти, умови праці та виробничі процеси, що можуть негативно впливати на здоров'я вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують, відповідно, роботодавець за загальним правилом і не може їх ураховувати при вирішенні питання про прийняття на роботу чи необхідність переведення

вагітної працівниці, працівниці, яка нещодавно народила або годує. Оскільки перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок, втратив чинність, фактично нині вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують роботодавець має можливість залучати до робіт, які можуть негативно вплинути на здоров'я самих працівниць або їхньої майбутньої дитини. Залишаються для застосування лише загальні гарантії, визначені КЗпП: 1) для усіх працівників: а) забороняється укладання трудового договору з громадянином, якому за медичним висновком запропонована робота протипоказана за станом здоров'я (ст. 24); б) працівників, які потребують за станом здоров'я надання легшої роботи, власник або уповноважений ним орган повинен перевести, за їхньою згодою, на таку роботу відповідно до медичного висновку тимчасово або без обмеження терміну (ст. 170); 2) для вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років: а) вагітні жінки відповідно до медичного висновку переводяться на іншу роботу, яка є легшою й унеможливорює вплив несприятливих виробничих факторів із збереженням середнього заробітку за попередньою роботою; б) жінки, які мають дітей віком до трьох років, у разі неможливості виконання попередньої роботи переводяться на іншу роботу із збереженням середнього заробітку за попередньою роботою до досягнення дитиною віку трьох років (ст. 178).

Що стосується спеціальних норм для жінок, які приймаються в межах позитивних дій, у національному законодавстві вони практично відсутні. Хоча згідно зі ст. 17 Закону "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" від 8.09.2005 роботодавці можуть здійснювати позитивні дії, спрямовані на досягнення збалансованого співвідношення жінок і чоловіків у різних сферах трудової діяльності серед різних категорій працівників.

З метою забезпечення рівного представництва жінок та чоловіків в органах державної влади у багатьох країнах світу використовують систему гендерного квотування. У резолюціях № 1825(2011), 1706(2010), 1641(2008) ПАРЄ та рекомендаціях № 1899(2010), 1853(2008) наголошено: застосування гендерних квот є перехідним, але необхідним винятком, що покликаний змінити існуючий стан та забезпечити гендерну рівність де-юре та де-факто. Державною програмою з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 р. було передбачено вивчення питання та підготовка у разі потреби пропозицій з унесення змін до виборчого законодавства стосовно впровадження гендерних квот як тимчасових спеціальних заходів з утвердження рівності прав жінок і чоловіків. Такі квоти були закріплені у Законі України "Про політичні партії в Україні", Законі України "Про місцеві вибори" – не менше 30 % загальної кількості кандидатів у відповідному виборчому списку. При цьому у спеціальний Закон щодо забезпечення гендерної рівності – "Про рівні права та можливості жінок і чоловіків" відповідні зміни не внесені, у ст. 15 залишається початкова норма щодо необхідності політичними партіями під час висунення кандидатів у народні депутати України передбачати представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках" (без вказівки на конкретну квоту).

Загалом, позитивно оцінюючи наявність спеціальних положень щодо встановлення квот у виборчих списках для представників обох статей, слід відзначити їхню

недосконалість. Зокрема, виконання вимог названих законів може бути дотримане навіть при внесенні 30 % жінок до непрохідної частини виборчого списку. Крім того, вибори до Верховної Ради України проходять за змішаною системою, відповідно, квотування не може бути застосовано при виборах на мажоритарних округах. Така ситуація значною мірою пов'язана із наявністю в українському суспільстві гендерних стереотипів. Відповідно, і парламентські вибори 2014 р., і місцеві вибори 2015 р., уперше проведені зі встановленням квотування, не дали належних результатів, забезпечивши лише представництво 9 % жінок у Верховній Раді та 16,5 % у місцевих радах різних рівнів.

За результатами зазначених виборів Комітетом виборців України зроблено висновок, що пропорційне представництво жінок серед кандидатів (і забезпечення такого представництва за допомогою квоти) не є достатньою умовою для поліпшення гендерного балансу в місцевих радах. Потрібні додаткові заходи для заохочення активної участі жінок у виборах та забезпечення рівних можливостей бути обраними [16]. Насамперед, на нашу думку, такі заходи повинні бути направлені на подолання гендерних стереотипів у суспільстві.

Слід наголосити, що впроваджуватись повинні саме гендерні, а не "жіночі" квоти. Їхня сутність зводиться до того, що особа будь-якої статі не може займати більше визначеного відсотка місць у парламенті, інших органах влади. При такому підході не надається перевага жінкам, а забезпечується саме рівність представництва. Не існує єдиного підходу щодо визначення квот у цифровому вираженні. Найбільш поширеним залишається співвідношення 40/60, що означає представництво у кожному інституті, на кожному рівні влади не менше 40 %, але не більше 60 % представників обох статей, хоча впроваджуються і квоти 30/70, або паритетні – 50/50.

Окрім квотування, практика зарубіжних країн свідчить про необхідність упровадження спеціальних програм, направлених на підвищення кваліфікації, перепідготовку жінок із метою посилення їхньої конкурентоспроможності на ринку праці. Наприклад, у Норвегії ще з 2003 р. діє проект "Майбутнє жінок" – 18-місячна програма, що передбачає виявлення, підготовку та прискорене просування талановитих жінок на керівні посади. Уже в перший рік дії програми із 600 жінок, які успішно завершили навчання, 60 % отримали запрошення увійти до складу правління норвезьких компаній [1, с. 24].

Усі країни G20 останнім часомувели спеціальні заходи для сприяння поверненню на роботу жінок після пологів або тривалого безробіття через догляд за дитиною. Серед таких ініціатив можна виокремити: а) перекваліфікацію, зокрема й отримання основних цифрових навичок; б) просування програм навчання протягом життя та дистанційних програм (напр., Аргентина, Китай, Індія, Мексика, Нідерланди та Велика Британія), в) надання професійної перепідготовки (напр., Туреччина), г) надання послуг із догляду за дітьми (напр., у Франції, Японії, Туреччині), особливо для сімей із низьким рівнем доходу та корінних груп (напр., Канада) [3, с. 14–15].

У Німеччині діє пілотна програма, що поєднує змішане навчання, сприяння кар'єрному росту та послуги з підтримки домогосподарств для жінок, які бажають повернутися на ринок праці. З початку програми у 2015 р. до них приєдналися 6300 жінок, і до цього часу близько 36,5 % були інтегровані на ринок праці. А в межах програми "The Good early childhood education and care

rogramme" Федеральний уряд виділив 5,5 млрд євро впродовж наступних чотирьох років (2019–2022 рр.) для поліпшення якості догляду за дітьми та зниження фінансового навантаження на батьків [3, с.15].

Спільною тенденцією для країн G20 є сприяння розвитку підприємництва для жінок, наприклад, зниження податків, полегшені позики, субсидовані відсоткові ставки, банківські гарантії, навчання менеджменту, технічний консалтинг, допомога у підготовці бізнес-плану та наставництво, мікрокредитні системи, грантові практики, спрощені процедури реєстрації бізнесу (напр., Індія, Франція, Мексика, Республіка Корея, Російська Федерація та Туреччина) [3, с.15].

Важливим напрямом протидії гендерній дискримінації є розвиток концепції балансу між роботою та особистим життям, а також сприяння більш рівномірному розподілу обов'язків по догляду за дітьми між жінками та чоловіками. Така тенденція існує з огляду на те, що, як зауважувалося вище, більшість обов'язків із догляду нині виконують жінки, відповідно, частіше працюючи неповний робочий час, що також зумовлює гендерний розрив в оплаті праці.

Наявність стратегій забезпечення рівності жінок та чоловіків залишатимуться формальними за відсутності моніторингу ефективності та впливу гендерної політики й ініціатив. У зв'язку із цим у багатьох країнах створено спеціалізовані агенції, що консультують уряди стосовно заходів із максимізації економічного внеску жінок в економіку (напр., Аргентина, Велика Британія), або оцінки та впровадження принципів рівних можливостей і недискримінації (напр., Італія), чи розширюють сферу гендерної рівності, включаючи до неї також сексуальну орієнтацію, гендерну ідентичність (Канада) [3, с. 14].

Для України характерна не тільки відсутність системи збору й узагальнення статистичної інформації за гендерною ознакою (за винятком показників зайнятості та безробіття), але й відсутність системи моніторингу реалізації гендерної стратегії, визначеної Державною соціальною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р. Відповідно, система заходів і завдань у межах програми потребує вдосконалення та конкретизації.

Висновки. З метою подолання гендерних диспропорцій на ринку праці, першочергового значення потребує внесення змін до трудового законодавства, що визначає диференціацію правового регулювання праці жінок. Ми пропонуємо залишити норми-заборони в контексті трудової діяльності жінок лише у випадку, якщо вони мають на меті захист їхнього здоров'я та репродуктивних функцій з погляду фізіології. Іншим обмеженням та пільгам слід надати характер суб'єктивного права жінок, зокрема, щодо нічних робіт, направлення у відрядження, залучення до роботи в позаробочий час тощо.

У контексті політики позитивних дій нині єдиним заходом, що застосовується, є квотування місць для представників обох статей у виборчих списках. Встановлення гендерних квот не є порушенням принципу рівності, оскільки пов'язане з необхідністю виправлення гендерного дисбалансу у представницьких органах влади, що існує, зокрема, і через обмеження участі жінок у політичному житті протягом тривалого історичного періоду. При цьому держава має бути своєрідним "моделним роботодавцем", що не здійснює дискримінацію за будь-якими ознаками і забезпечує працевлаштування усіх категорій працівників. А враховуючи той факт, що нині така мета не реалізована, необхідними є законодавчі заходи, направлені на реальне забезпе-

чення гендерної рівності в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Важливе значення має використання в Україні позитивного досвіду зарубіжних країн із забезпечення гендерної рівності. Зокрема, упровадження програм підвищення кваліфікації працівниць, які тривалий час перебували у відпустці по догляду за дитиною, заохочення чоловіків використовувати відповідні відпустки, створення умов для ефективного поєднання роботи із сімейними обов'язками тощо.

Список використаних джерел:

1. Equality at work: The continuing challenge: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. 27 April 2011. URL: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/reports/reports-submitted/WCMS_154779/lang--en/index.htm (дата звернення: 20.05.2019).
2. Guide to developing balanced working time arrangements. International Labour Office. Geneva, ILO, 2019. 48 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_706159.pdf (дата звернення: 20.05.2019).
3. Women at Work in G20 countries: Progress and policy action since 2018. Report. 22 April 2019. 21p. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_713373/lang--en/index.htm (дата звернення: 20.05.2019).
4. Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 № 273. *Офіційний вісник України*. 2018. № 33. Ст.1165.
5. The Global Gender Gap Report 2018. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf (дата звернення: 20.05.2019).
6. Гендерні аспекти ринку праці в Україні : доп. / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 20.05.2019).
7. Три "екзамени" для чиновників : інтерв'ю голови Національного агентства з питань державної служби. *День*. 2019. № 72–73. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/try-ekzameny-dlya-chynovnykiv> (дата звернення: 20.05.2019).
8. Демографічна та соціальна статистика / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 20.05.2019).
9. Жінки та чоловіки на керівних посадах в Україні : статист. аналіз відкритих даних ЄДРПОУ. Вересень 2017. URL: http://www.un.org.ua/images/documents/4531/Women_and_Men_in-Leadership_Position.pdf (дата звернення: 20.05.2019).
10. Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps. International Labour Office. Geneva: ILO, 2018. 172 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf (дата звернення: 20.05.2019).
11. Єфанова І., Марценюк Т. Гендерна нерівність на ринку праці України у сфері інформаційних технологій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2017. № 1(8). С. 10–16.
12. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи" : Постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1241-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 45. Ст. 522.
13. Права людини в Україні – 2017 : доп. правозахисних орг-й / за ред. О.М. Павліченка, О.А. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. К., 2018. URL: <https://helsinki.org.ua/publications/richna-dopovid-pravozahysnyh-orhanizatsij-prava-lyudyny-v-ukrajini-2017/> (дата звернення: 20.05.2019).
14. Сахарук І.С. Правове регулювання рівних прав і можливостей окремих категорій працівників. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2010. Вип. 533. С. 49–55.
15. Дашковська О.Р. Проблеми впровадження принципу гендерної рівності в українське законодавство: загальнотеоретичні аспекти. *Проблеми законності*. 2002. № 52. С. 9–15.
16. Фінальний звіт за результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 2015 р. в Україні / ВГО "Комітет виборців України". URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-zarezultatamy-gendernogo-monitoryngu-2015> (дата звернення: 20.05.2019).

Наукове дослідження проведено в межах держбюджетної теми № 19БФ042-01М "Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України"

Received: 01/07/2019
Accepted: 25/07/2019

I. Sakharuk, PhD (Law), Associate Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

LEGAL WAYS FOR OVERCOMING GENDER DISPROPORTIONS IN THE UKRAINIAN LABOR MARKET

The article deals with the problems of improvement and implementation legislation for gender equality in Ukraine. Have been analysed the main manifestations of discrimination against women in labor market: vertical and horizontal occupational segregation; gender wage differentials; difficulties associated with the combination of work and family responsibilities; the overwhelming predominance of women in the field of part-time, informal, temporary employment; sexual harassment. The issues of gender segregation, gender pay gap, gender equality for work-life balance in the context of foreign and national experience have been explored.

The author have been determine the tendencies of improving the labor legislation in foreign countries for introducing the principle of equality between men and women. Gender mainstreaming strategies and programs in G20 countries were summarized. The author draw attention to the nonefficiency of State Social Program for Equal Rights and Opportunities for Women and Men for the period up to 2021, was made the proposals for its improvement.

The study finds that there is the issue of equality opportunities between men and women in representation authorities at different levels in Ukraine (on the example of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine). Approaches to gender quotas in foreign countries have been analyzed. The author used the statistics on employment, entrepreneurship and remuneration to show inequality on the labor market in Ukraine.

The author have also identified that the national legislation, which establishes special guarantees and restrictions on women's work, will have to be improve in the context of a substantive model of equality. Have been suggested the ways of overcoming gender discrimination in the workplace by a policy of affirmative action.

Keywords: gender equality, discrimination, gender segregation, labor market, electoral quotas, security legislation, affirmative action, differentiation of legal regulation.

References:

- Equality at work: The continuing challenge: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. 27 April 2011. URL: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/reports/reports-submitted/WCMS_154779/lang-en/index.htm.
- Guide to developing balanced working time arrangements. International Labour Office. Geneva, ILO, 2019. 48 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_706159.pdf.
- Women at Work in G20 countries: Progress and policy action since 2018. Report. 22 April 2019. 21 p. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_713373/lang-en/index.htm.
- Derzhavna social'na programa zabezpechennja rivnyh prav ta mozhlyvostej zhynok i choloivikiv na period do 2021 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.04.2018 №273. Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2018. №33. St. 1165. (in Ukrainian).
- The Global Gender Gap Report 2018. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.
- Genderni aspekty rynku praci v Ukraini: dopovid' [Gender aspects of the Ukrainian labor market: a report] / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (in Ukrainian).
- Try "ekzameni" dlja chynovnykiv: interv'ju Golovy Nacional'nogo agentstva z pytan' derzhavnoi' sluzhby. [Three Exams for Officials : Interview with the Head of the National Agency for Civil Service]. Den. 2019. № 72–73. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/try-ekzameni-dlja-chynovnykiv> (in Ukrainian).
- Demografichna ta social'na statystyka [Demographic and social statistics] / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (in Ukrainian).
- Zhinky ta choloiviki na kerivnyh posadah v Ukraini: statystychnyj analiz vidkrytyh danyh JeDRPOU [Women and men in senior management positions in Ukraine: statistical analysis of open EDRPOU data]. Veresen' 2017. URL: http://www.un.org.ua/images/documents/4531/Women_and_Men_in-Leadership_Position.pdf (in Ukrainian).
- Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps. International Labour Office. Geneva: ILO, 2018. 172 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_650553.pdf.
- Jefanova I., Marcenjuk T. Genderna nerivnist' na rynku praci Ukrainy u sferi informacijnyh tehnologij [Gender Inequality in the Labor Market of Ukraine in Information Technologies]. Visnyk Kyi'vs'kogo nacional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Sociologija. 2017. № 1(8). S. 10–16. (in Ukrainian).
- Pro Rekomendacii parlaments'kyh sluhan' na temu: "Rivni prava ta rivni mozhlyvosti v Ukraini: realii ta perspektivy" : Postanova Verhovnoi' Rady Ukrainy vid 27 chervnja 2007 roku № 1241-V. Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. 2007. № 45. St. 522 (in Ukrainian).
- Prava ljudyny v Ukraini – 2017. Dopovid' pravozahysnyh organizacij [Human rights in Ukraine – 2017 : Report of human rights organizations] / za red. O.M. Pavlichenka, O.A. Martynenko / Ukrain's'ka Gef'sins'ka spilka z prav ljudyny. K., 2018. URL: <https://helsinki.org.ua/publications/richna-dopovid-pravozahysnyh-orhanizatsij-prava-lyudyny-v-ukrajini-2017/> (in Ukrainian).
- Saharuk I.S. Pravove reguljuvannja rivnyh prav i mozhlyvostej okremykh kategorij pracivnykiv [Legal regulation of equal rights and opportunities of certain categories of employees]. Naukovyj visnyk Chernivc'kogo universytetu. Pravoznavstvo. 2010. Vyp. 533. S. 49–55.
- Dashkovs'ka O. R. Problemy vprovadzhennja pryncypu gendernoi' rivnosti v ukrain's'ke zakonodavstvo: zagal'noteoretychni aspekty [Problems of implementation of the principle of gender equality in Ukrainian legislation: general theoretical aspects.]. Problemy zakonnosti. 2002. № 52. S. 9–15 (in Ukrainian).
- Final'nyj zvit za rezul'tatamy g'endernogo monitoryngu na miscevyh vyborah 2015 roku v Ukraini [Final report on the results of gender monitoring at the 2015 local elections in Ukraine] / VGO "Komitet vyborciv Ukrainy". URL <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-gendernogo-monitoryngu-2015> (in Ukrainian).

УДК 343.131; 343.132 (477)

О. Юхно, д-р юрид. наук, проф.
Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, Україна

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО І ПРИКЛАДНОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Здійснено порівняльний аналіз попереднього і чинного кримінального процесуального законодавства України стосовно процесуального інституту початку досудового розслідування. Встановлені певні прогалини і неузгодженості в чинному КПК України, що викликає нарікання від учасників кримінального провадження у правозастосовній діяльності, а також дискусію серед учених і практиків із цих питань. Надано пропозиції з удосконалення чинного законодавства стосовно порушених проблем.

Ключові слова : початок розслідування, кримінальне провадження, удосконалення, повідомлення, слідчий, прокурор, розкриття, регламентація.

Вступ. Завдяки дослідженням встановлено, що початок досудового розслідування та процесуальні права учасників кримінального провадження на цьому етапі досудового розслідування недостатньо за-

конодавчо врегульовано у чинному КПК України, на відміну від КПК України 1960 р. Це слід пояснити сталими та дискусійними підходами в науці, що така діяльність є як процесуальною, так і неprocesуаль-

ною. Згідно з положеннями ст. 214 чинного КПК України досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР). Слідчим, прокурором це здійснюється невідкладно, але не пізніше 24 год після подання (отримання) заяви або повідомлення про вчинений злочин. Утім, процесуальний механізм зазначеного етапу досудового розслідування після набуття чинності КПК України 2012 р. викликав дискусію щодо цих питань з боку вчених, практиків і зауваження учасників кримінального провадження, як з боку обвинувачення, так і з боку захисту. На відміну від КПК України 1960 р., у чинному КПК України відсутня регламентація щодо складання процесуального документа, яким хоча б орієнтовно визначався і підтверджувався початок досудового розслідування. Відсутність такого процесуального документа нині сприймається як суттєвий недолік і викликає доречні нарікання з аргументацією про те, що саме це призводить до порушень і незабезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження. Така прогалина призводить, з одного боку, до несвоєчасного інформування учасників кримінального провадження про його початок і першопочаткові дії на досудовому розслідуванні, а з іншого – не дає можливості учасникам кримінального провадження реалізувати своє право на своєчасне надання певних доказів, додаткової та уточнюючої інформації порівняно з тією, що була, наприклад, подана в заяві чи повідомленні про злочин до слідчих підрозділів, а також своє право на оскарження. Залишаються дискусійними теоретичні і прикладні питання про приводи та підстави, що могли б служити початку досудового розслідування. Зазначені питання продовжують бути законодавчо неврегульованими, незважаючи на наявні новели, що закріплені в положеннях КПК України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Новели чинного КПК України викликали неоднозначні наукові позиції науковців та практиків. Удосконалення кримінального процесуального законодавства України та його інститутів, зокрема щодо початку досудового розслідування, були та залишаються предметом активної наукової дискусії. Ці питання розглядалися у працях: Ю. Азарова, Ю. Алєніна, А. Бабиця, І. Басистої, О. Балашов, В. Боярова, О. Вакулика, В. Вапнярчука, Т. Варфоломєєвої, В. Галагана, Ю. Грошевого, А. Дубинського, В. Зеленецького, О. Капліної, Л. Лобойка, Є. Лук'янчикова, В. Малярєнка, Ю. Манаєва, О. Михайленка, М. Михєєнка, В. Нора, Д. Письменного, М. Погорєцького, В. Попєлюшка, С. Стахівського, О. Татарова, В. Тертишника, Л. Удалової, С. Чернявського, В. Шибіки, М. Шумили, О. Яновської та ін. Згадані й інші вчені внесли значний внесок у розроблення такої проблематики, однак їхні дослідження стосувалися переважно попереднього законодавства 1960 р. та проблем правозастосовної практики його запровадження. Ретельне дослідження недоліків і прогалин, що містяться у положеннях ст. 214 чинного КПК України, а також проблем її правозастосування у 2013 р. провів Ю. Алєнін [15, с. 198–203]. Сучасне дослідження і розроблення проблематики, що присвячено вивченню питань процесуальної діяльності слідчого та прокурора на початку досудового розслідування після прийняття чинного КПК України проведено ученими О. Вакуліком і Ю. Азаровим у 2015 р. [9, с. 184], а питання щодо

приводів і підстав для початку досудового розслідування у 2015 р. й подальші роки досліджував А. Погорєцький [7, с. 93–103]. У дискусії та у відповідних дослідженнях узяли участь й інші вчені. Однак нині у КПК України після 2012 р. внесено понад 570 змін і доповнєнь, а правозастосовна практика висуває додаткові проблемні питання щодо їхнього розв'язання, у зв'язку з чим дослідження із зазначених питань доцільно продовжувати. Це підкрєплює актуальність такого наукового дослідження і нагальну потребу законодавчого удосконалення та нормативно-правової регламентації внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), а також уточнення процесуального порядку та механізму початку досудового розслідування на цьому історичному етапі.

Формування цілей. На основі порівняльного аналізу визначити окремі аспекти позитивного підходу і наявної недосконалості попереднього та чинного КПК України щодо процесуальних питань та механізму початку досудового розслідування і напрацювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення положень чинного КПК України і практики правозастосовної діяльності з вказаних питань.

Методологія дослідження. Для досягнення поставленої мети та завдань використано загальнонаукові методи дослідження. За допомогою історичного методу здійснено дослідження початку кримінального провадження за вимогами попереднього КПК України 1960 р. Метод юридичного аналізу використовувався для усвідомлення змісту норм кримінального процесуального законодавства та відомчих нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення початку досудового розслідування. Для порівняння норм національних законодавчих актів, що регулюють досліджений процесуальний інститут та окремих зарубіжних країн, зокрема країн пострадянського простору, використано порівняльно-правовий метод.

Результати. У зв'язку з приєднанням до Ради Європи 9 листопада 1995 р., правова реформа, що проводиться в Україні, має забезпечити якісні й ефективні зміни у діяльності правоохоронних органів і суду щодо протидії злочинності. У цих умовах особливого значення набувають питання удосконалення й ефективності процесуального інституту початку досудового розслідування, оскільки недосконалість його правової регламентації завдає шкоди інтересам держави і правосуддя, порушуючи при цьому процесуальні права сторін та викликає негативну реакцію учасників кримінального провадження. Це обмежує права потерпілого й інших учасників кримінального провадження та може приводити до порушення однієї із засад кримінального провадження – презумпції невинуватості. При опрацюванні проекту нового КПК України, процесуалісти висловлювали різні думки щодо запровадження нової процедури початку кримінального провадження. За визначенням Л. Лобойка, ще під час підготовки проекту КПК України Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, не було більш дискусійного питання, ніж питання про необхідність подальшого існування стадії порушення кримінальної справи [1, с. 251–252]. У чинному КПК України скасовано процедуру проведення тривалої перевірки заяв і повідомлень про вчинені злочини та необхідність ухвалення відповідного процесуального рішення, зокрема про відмову в порушенні кримінальної справи. Процесуальний інститут початку криміна-

льного провадження зазнав суттєвих змін, яким було істотно змінено його процесуальне регулювання із порушення кримінальної справи на інший початок кримінального провадження. Нині він розпочинається згідно з п. 5 ч. 1 ст. КПК України з моменту реєстрації заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення в ЄРДР, без оформлення слідчим, прокурором будь-якого процесуального чи непроцесуального документу (напр., постанови про порушення кримінального провадження тощо). Водночас ця новела чинного КПК України не сприймається вченими і практиками беззаперечно. З огляду на це у правозастосовній діяльності виникають проблемні питання, що не сприяють належному виконанню завдань кримінального провадження відповідно до ст. 2 КПК України. Доцільно проаналізувати співвідношення положень попереднього КПК України 1960 р. і нині чинного, наукові позиції вчених у ході дискусії з проблемних питань, міжнародне законодавство щодо початку досудового розслідування. Наприклад, М. Кузнецов вважав, що кримінальний процес за КПК України 1960 р. починається не з моменту порушення кримінальної справи (провадження на сьогодні), а з моменту надходження заяви або повідомлення, а також інших даних про вчинення чи підготовку злочину до органів, що були уповноважені ухвалювати щодо них рішення, тобто виникнення одного із закріплених у законі приводів до початку кримінального провадження. Саме із цього часу починалося реагування на злочин у формі кримінальної процесуальної діяльності, коли держава реагувала правовими заходами на дії або бездіяльність певної особи, що мають ознаки злочину [2, с. 7–8]. Водночас О. Балашов зазначав, що назва "порушення кримінальної справи" отожднювалась із назвою процесуального документа, але не відображала фактичного змісту усієї відповідної діяльності, яка здійснювалась уповноваженими суб'єктами на цій стадії судочинства [3, с. 53–54]. Фактично рішення про порушення кримінальної справи за попереднім КПК України приймалось у формі постанови про порушення кримінальної справи. Однак такі вчені, як В. Тertiшник, В. Маляренко, В. Зажицький та інші заперечували про застосування визначення поняття "порушення кримінальної справи", а пропонували цю стадію називати "перевіркою і розглядом заяв та повідомлень про злочин", оскільки на цій стадії кримінальної справи порушувались не завжди. Вони аргументували це тим, що поряд із порушенням кримінальної справи на той час існувала практика відмови в порушенні кримінальної справи (така постанова у 95 % випадках від усіх зареєстрованих справ затверджувалась начальником райвідділу, у разі винесення її не слідчим). Так, згідно зі статистикою, у 2010 р. було незаконно відмовлено в порушенні кримінальних справ стосовно 24 906 злочинів, у 2011 р. – 25 696, а до початку дії нового КПК України (20.11.2012) – 9081 злочину.

У відмовних матеріалах у своїй більшості робилося посилання на: ст. 6 ч.1 (відсутність події злочину), ст. 6 ч. 2 (відсутність у діянні складу злочину) та на інші статті КПК України, а також і на ч. 1 ст. 7 КК України, згідно з якою на той час не вважалася дія або бездіяльність, що хоча формально й мала ознаки будь-якого злочину, передбаченого кримінальним законом, але з огляду на малозначність вони не представляли суспільної небезпеки. Малозначністю згідно з коментарем до КК України вважалося здійснення дії (бездіяльності) яке або взагалі не спричинило і не могло спричинити шкоду, або

спричинило чи могло спричинити лише дуже незначну шкоду. Якщо в діяннях було встановлено ознаки, що зазначені в ч. 2 ст. 7 того КК України, то справа підлягала закриттю чи відмові в порушенні кримінальної справи) у зв'язку з відсутністю складу злочину згідно з п. 2 ст. 6 КПК України [4]. Після ухвалення КК України у 2001 р. посилання у відмовних матеріалах здійснювалось, крім згаданих уже ст. 6 п.1 та 6 п. 2 КПК України також і на ст. 48 КК України (оскільки норму ст. 7 КК щодо малозначності було замінено на ст. 11, але в новій редакції вона вже не застосовувалась), згідно з чим особа звільнялася від кримінальної відповідальності, якщо вчинила злочин невеликої або середньої тяжкості, або внаслідок зміни обстановки вчинене нею діяння втратило суспільну небезпечність або особа перестала бути суспільно небезпечною [5]. При цьому згідно з положеннями КПК України 1960 р. здійснювалась така практика: незалежно, чи виносилась постанова про порушення або відмову в порушенні кримінальної справи, усім зацікавленим особам у цих справах (матеріалах) і прокурору направлялось письмове повідомлення щодо прийнятого одного із зазначених рішень і вони мали можливість реалізувати своє право на захист та оскарження рішень. Водночас при розв'язанні зазначених питань допускались чисельні порушення законності. Наприклад, згідно з дослідженнями було всього притягнуто до дисциплінарної відповідальності за незаконну відмову в порушенні кримінальної справи за КПК України 1960 р. : у 2004 р. – 2257 осіб, з них керівників різного рівня – 249; у 2005 р. – 2358, з них керівників – 191; у 2006 р. – 2358, з них керівників – 269; у 2007 р. – 2687, з них керівників – 263; у 2008 р. – 4261, з них керівників – 492; у 2009 р. – 4991, з них керівників – 527; у 2010 р. – 5497, з них керівників – 636; у 2011 р. – 5152, з них керівників – 742; до 20.11. 2012 р. – 3937 осіб, з них керівників – 804 [6, с. 590–591]. Це свідчить про такий негатив, як вплив керівників на регулювання необхідних показників та маніпуляції стосовно їх, зокрема з укриття, або підвищення відсотка розкриття злочинів.

Нині після реєстрації заяви або повідомлення в ЄРДР положення чинного КПК України не зобов'язують посадових осіб здійснювати відповідні письмові повідомлення учасникам кримінального провадження, що не дає можливості своєчасно захищати свої права або оскаржувати дії посадових осіб. Слід підтримати наукову позицію А. Аленіна, що механізм розпочинання досудового розслідування не передбачає здійснення за ним судового контролю, що не узгоджується з рішенням Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 р. [15, с. 198–203]. Оцінюючи новели чинного КПК України М. Погорецький зауважив, що вони суттєво змінили початковий етап досудового розслідування, маючи на меті унеможливити конфлікт між державою та громадянами з приводу їхніх звернень до правоохоронних органів із заявою чи повідомленням про вчинене кримінальне правопорушення, запобігаючи неприйняттю таких заяв чи повідомлень, відмові у їхньому вирішенні, а також створенню широких можливостей оперативного розгляду таких заяв і повідомлень, застосовуючи при цьому весь арсенал кримінальних процесуальних засобів. Крім цього він наголосив, що проблемним є встановлення підстав і приводів при реєстрації заяв та повідомлень про злочин до ЄРДР [7, с. 93–94]. Підтримуючи зазначену позицію в частині скасування у чинному КПК України

оформлення відмовних матеріалів, ми вважаємо, що такий процесуальний порядок дозволяє також уникати повторного проведення таких процесуальних дій, як: опитування, допиту, досліджень фахівців, експертних досліджень тощо. У ході дискусії з порушених питань Л. Черечукіна обґрунтувала, що рішенням уповноважених осіб "про порушення" або "початок" кримінального провадження має бути надана процесуальна форма у вигляді постанови і лише після цього відомості про злочин можуть бути внесені до ЄРДР [8 с. 5–12], що ми також підтримуємо. Зі свого боку О. Вакулик і Ю. Азаров зауважили, що слід вести мову про необхідність корегування законодавства, ніж ставити під сумнів процесуальний характер одного з визначальних рішень кримінального провадження [9, с. 63–64]. Аналізуючи КПК України і висловлені на сьогодні пропозиції окремих учених і практиків, слід підтримати їх у частині доцільності передбачення початку кримінального провадження у більш визначеній та певній процесуальній формі, тобто у винесенні відповідної постанови про його початок. Така пропозиція обґрунтовується трактуванням змісту положень ч. 3 ст. 110 чинного КПК України, у якій закріплено, що процесуальними рішеннями є всі ті, які приймаються слідчим, прокурором у формі постанови, що виноситься у випадках регламентованих КПК України, а також тоді, коли це визнається необхідним зазначеними посадовими особами [19]. Це стосується і тих постанов які виносяться щодо проведення певної слідчої (розшукової) дії, що загалом направлено на виконання завдань кримінального провадження згідно зі ст. 2 КПК України.

Беручи участь у дискусії із цих питань і досліджуючи міжнародні процесуальні норми більшості країн пострадянського простору, у яких основним джерелом права є кодекс, що забезпечує одноманітність застосування процесуальних норм, на відміну від західноєвропейських країн, де поряд із кодифікованим законодавством велике значення має судовий прецедент, та вивчаючи регламентацію початку досудового розслідування, Г. Глобенко й інші вчені зауважують, що ст. 210 КПК Азербайджанської Республіки, ст. 175 Республіки Білорусь, ст. 175 КПК Вірменії, ст. 321 Республіки Узбекистан, ст. 156 Республіки Киргизстан, ст. 146 КПК Російської Федерації, закріпили стадію порушення кримінальної справи. Крім того, у КПК вищезгаданих країн регламентовано дослідчу перевірку за заявами та повідомленнями. Водночас досудове розслідування згідно з КПК у Грузії, Казахстані й Україні розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР [10, с. 79]. Як же регулюються ці питання в інших зарубіжних країнах? Наприклад, за дослідженням в англосаксонській системі права (США, Велика Британія) не існує кодифікованого закону-кодексу. У США кримінальне провадження вважається розпочатим з моменту реєстрації заяви чи повідомлення про злочин, яких щорічно реєструється від 10 до 13 млн [11, с. 58]. У Великій Британії уповноваженими особами офіційно не оформлюється процесуальний акт про початок провадження у справі, хоча його може ініціювати кожен із посадовців поліції, на тих же підставах, що й потерпілий, і в цій країні не відомі такі форми досудового розслідування, як дізнання та слідство. Країни романо-германської правової сім'ї (Німеччина, Франція) характеризуються переважно правовими нормами, що закріплені в кодифікованих нормативних актах, зокрема, що регулюють досудове і судове провадження. У Німеччині не існує стадії порушення кри-

мінального провадження. Приводами для його початку є службовий розсуд поліції і прокуратури, заяви приватних осіб та скарги потерпілих у справах приватного обвинувачення, представників громадської влади, судових органів. Після початку провадження прокурором, розслідування проводить поліція, (окрім складних і важливих справ), у формі "вільного доказування" [9, с. 37]. У Франції також відсутня стадія початку кримінального провадження, а існує декілька різновидів попереднього дізнання. За результатами дізнання прокурор ініціює кримінальний позов (спеціальну вимогу, кримінальну справу) про застосування покарань щодо підозрюваних або за фактом злочину, який направляється судовому слідчому для проведення досудового слідства [12, с. 168]. На основі порівняльного аналізу питання початку кримінального провадження в західноєвропейських країнах та США, незалежно від їхніх правових систем, можна зауважити таке: початок кримінального провадження не пов'язується зі складанням процесуального документа; дії пов'язані з його початком чітко не виокремлюються в окрему стадію кримінального судочинства. Водночас при всій позитивності зарубіжного досвіду, за визначенням О. Вакулика і Ю. Азарова, їхнє процесуальне законодавство характеризується багатьма дискусійними положеннями, наявністю певних проблем у правозастосуванні і важливо упередити це "перенесення" у національне законодавство. Наприклад, у більшості зарубіжних країн повноваженнями щодо прийняття заяв чи повідомлень про злочини наділена лише поліція, що звужує реалізацію прав і законних інтересів громадян таких країн. Водночас, згідно із ч. 4 ст. 214 КПК України такий обов'язок покладено на прокурора, слідчого, уповноважену на прийняття та реєстрацію заяв особу. Наявність такої норми дозволяє нашим громадянам й особам, що перебувають на її території, можливість звернутись до будь-якого державного і правоохоронного органу та повідомити про вчинений злочин, а не "шукати" поліцейського [9, с. 40]. У цьому є перевага нашого національного законодавства. У зв'язку з викладеним слід навести наголошення В. Нора і Н. Бобечка, що не слід здійснювати сліпе запозичення елементів моделей кримінального процесу зарубіжних держав (особливо англо-американської) без урахування особливостей правової системи України, історичних традицій вітчизняного державотворення, рівня професіоналізму та правосвідомості правозастосувачів, менталітету населення та інших чинників. Законодавцю не варто бездумно копіювати зарубіжний досвід, а перед уведенням відповідних новел слід зрозуміти, чому у кримінально-процесуальному законодавстві інших держав діє той чи інший інститут. Лише за такого підходу, ґрунтуючись на власному досвіді, нововведення легше інтегрувати до вітчизняної моделі кримінального судочинства, узгодити їх із наявними процесуальними інститутами, обґрунтувати доцільність змін кримінального процесуального законодавства [13, с. 118–119].

У наступний час в Україні слідчими реєструються усі заяви та повідомлення про злочини, без дослідчої (попередньої) перевірки за формальними ознаками, що переважає слідчі підрозділи, у яких кількість розслідуваних злочинів на одного слідчого у середньому по країні в 2017 р. складала – 260, а в Кіровоградській обл. – 431, Запорізькій – 345, Херсонській – 328, Донецькій – 299, Черкаській – 264, Львівській, Одеській по – 289, та м. Київ – 369. Наприклад, усього у 2017 р. слідчими

поліції розслідувалось 2 млн 55 тис. кримінальних проваджень, що на 10,4 % більше ніж у 2016 р. Із цієї кількості закінчено розслідування 875 тис. (42,6 %) кримінальних проваджень проти 819 (44 %) у 2016 р. Раніше, у 2012 р. по Україні всього обліковано – 443 700 злочинів, відповідно у 2013 р. – 563 560, у 2014 р. – 529 139, у 2015 р. – 565 182, у 2016 р. – 612 310, у 2017 р. – 523 911 злочинів. У цьому контексті слід навести аргументацію Ю. Аленіна та О. Мілевського, які слушно зауважили, що нині основне навантаження лягає виключно на слідчого. З огляду на це слідчі вимушені перевіряти найабсурдніші заяви про злочини, тоді як від них вимагається розслідування тяжких і особливо тяжких злочинів [15, с. 110; 14, с. 108–114], що ми підтримуємо.

У зв'язку із цим унесено значну кількість пропозицій з метою удосконалення його положень щодо початку кримінального провадження, які можна згрупувати, зокрема, на такі: 1) запровадження положень у КПК України щодо здійснення дослідчої (попередньої) перевірки заяв і повідомлень про злочини перед реєстрацією у ЄРДР; 2) законодавче закріплення "кримінальних проступків", що регламентовано чинним КПК України; 3) удосконалення КПК України щодо встановлення приводів і підстав для початку кримінального провадження. Аналізуючи зазначені й інші пропозиції, вважаємо, що не є доцільним упроваджувати в чинний КПК України дослідчу (попередню) перевірку заяв і повідомлень про злочини, оскільки в органах поліції знову буде створюватись негативна практика в ході їх перевірок. А головне, будуть складатися умови можливих зловживань. Це підтверджується у сучасних умовах тим, що, незважаючи на виконання "Кардинальної трансформації критеріїв оцінки роботи поліцейських – із кількісних на якісні", в якій зазначено: "Національна поліція відмовляється від статистичних методів оцінки роботи підрозділів і співробітників. Для нас важливі не кількісні, а якісні показники роботи співробітників поліції", що свідчить про намагання відмовитись від "вимагання" показників, зокрема щодо підвищення відсотка розкриття. Водночас за дослідженням встановлено, що на практиці все ж таки в регіонах продовжується тенденція про витребування таких показників від працівників поліції та слідчих. Зокрема, наприкінці звітного періоду працівників органів досудового розслідування змушують збільшувати кількість повідомлень про підозру або закривати кримінальні провадження, що складає певний відсоток від загальної кількості зареєстрованих злочинів і загалом впливає на збільшення відсотка розкриття злочинів. Крім цього, із 2018 р. введено показник кількості закінчених слідчими кримінальних проваджень. Це у сучасному стані підтверджують і В. Нор та Н. Бобечко, зокрема, про те, що діє система показників із розкриття злочинів, яка має обвинувальний ухил, порушує права, свободи й інтереси особи, засади презумпції невинуватості, а також всебічного, повного та неупередженого з'ясування обставин кримінального провадження [13, с. 112–121]. Вирішенню питань "фільтру" заяв і повідомлень про злочини, на нашу думку, може сприяти ухвалення законодавства щодо запровадження кримінальних проступків. Окремої уваги і підтримки заслуговує наукова позиція В. Фрича, О. Комарницької, Г. Глобенка та інших учених про те, що у положеннях гл. 41 КПК України не в повній мірі враховані особливості процесуальної діяльності окремих службових осіб на початку досудового розслідування при виявленні ознак кримінального правопорушення в разі виявлення ознак кримінального правопорушення на морському чи річковому

судні, що перебуває за межами України, досудове розслідування розпочинається негайно; відомості про нього вносяться до ЄРДР при першій можливості (ч. 3 ст. 214 КПК України). Крім цього, законодавець не передбачив механізму початку досудового розслідування у разі виявлення ознак злочину на повітряному транспорті, а також на території дипломатичних представництв чи консульських установ України, що розміщуються за її межами. Керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України також не визначений як процесуальна особа, що уповноважена розпочати досудове розслідування. Зазначена прогалина підлягає усуненню в законодавчому порядку [16, с. 111–120; 10, с. 49–51]. Наполягаючи на пропозиції щодо запровадження винесення постанови про порушення кримінальної справи при реєстрації заяви до ЄРДР, слід зауважити, що в науці були і залишаються дискусійними питання щодо визначення приводів і підстав за наявності яких посадові особи можуть вирішувати питання про винесення постанови про початок досудового розслідування. Приводом є інформація про злочин з погляду її форми, а підстава з точки зору її змісту, але на жаль, ці визначення законодавець оминув, зокрема, у ч. 1 ст. 214 чинного КПК України. Це призводить до неоднозначності при правозастосуванні та є суттєвою проблемою доступу громадян до правосуддя та можливих зловживань, хоча й ч. 2 ст. 94 попереднього КПК України 1960 р. була "розмитотою" і неконкретною у визначенні "достатності даних, що вказують на ознаки злочину". З огляду на це, як теоретично, так і практично зазначені питання можуть бути вирішені з погляду встановлення ознак складу злочину чи кримінального проступку (злочини невеликої тяжкості) щодо кожної конкретної заяви, за внутрішнім переконанням слідчого, прокурора. Але при цьому, на думку Н. Жогіна і Ф. Фаткулліна із цих питань не можна надати надійний рецепт, не скокуючись до теорії формальних доказів [18, с. 122–125]. Слід підтримати наукові позиції вчених, що підставою для винесення постанови про порушення кримінального провадження може бути наявність ознак (мінімальну вірогідність вчинення) суспільно небезпечного діяння. Приводом до цього може служити: інформація про вчинений злочин у тому обсязі, який є необхідним та достатнім для орієнтовного висновку про можливість учинення зазначеного і його кримінально-правову кваліфікацію; відповідність вимозі ідентифікувати особу негайно, або в близькому майбутньому, яка повідомляє про вчинене, при цьому повинна бути дотримана вимога, що така заява не повинна бути анонімною. Окремим винятком до останнього, на нашу думку, слід вважати прийняття анонімною (і по телефону) про терористичний акт, що готується чи закладення вибухівки у громадських місцях (незалежно від мотивів), або викрадення людини, урахувавши їхню суспільну небезпечність. Крім вищезазначених підстав, за визначенням Ю. Аленіна у ст. 214 КПК України є суттєва прогалина щодо закріплення підстави для забезпечення заходів безпеки особи заявника, або членів його сім'ї і близьких родичів, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них здійснюються спроби вплинути на заявника, на відміну від ст. 521–532 КПК України 1960 р. [15, с. 198–203]. У разі відсутності приводів і підстав слід підтримати пропозицію науковців про законодавче закріплення відмови слідчим, прокурором у реєстрації заяви чи повідомлення до ЄРДР, без проведення дослідчої перевірки [9, с. 145].

Висновки. Узагальнення і порівняльний аналіз КПК України 1960 і 2012 рр. та практики їхнього застосування, дослідження і вивчення різних наукових позицій учених щодо концепції початку досудового розслідування свідчить про підвищену увагу на всіх історичних етапах до зазначеної проблеми. Незважаючи на різновекторні погляди вчених щодо визначення понятійного апарату і процесуального механізму, слід наголосити, що всі наукові позиції обґрунтовують особливе значення законодавчої регламентації початку досудового розслідування, який визначає подальший напрям розслідування для слідчого, прокурора й обов'язок щодо необхідності дотримання прав, свобод і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження та залучених до нього осіб. З метою удосконалення законодавства щодо початку досудового розслідування, і враховуючи викладене, на нашу думку, було б доцільним здійснити таке: 1) з огляду на досвід прибалтійських країн, затвердити прийнятий у 2019 р. Верховною Радою України Закон "Про кримінальні проступки", без запровадження проведення дослідчої перевірки заяв і повідомлень про кримінальний проступок та привести у відповідність до КПК України відомчі нормативно-правові акти правоохоронних органів, що наділенні правом проведення обліку і досудового розслідування, що буде запобігати зловживанню з боку посадових осіб, які проводитимуть відповідні обліки щодо заяв і повідомлень про злочин; 2) внести доповнення до чинного КПК України, які б регламентували слідчому, прокурору поряд із внесенням відомостей про заяви та повідомлення про злочини до ЄРДР, за наявності приводів і підстав (без проведення дослідчої перевірки), виносити ще й постанову про початок проведення досудового розслідування (кримінального провадження), з повідомленням про це зацікавлених учасників кримінального провадження, а у разі відсутності приводів та підстав, відмовляти в реєстрації. З цією метою доцільно підтримати пропозицію вчених щодо доповнення КПК України новою статтею. 214-1 "Відмова від внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань" (без проведення дослідчої перевірки). Утім, враховуючи довготривалу дискусію, різновекторні позиції учених і практиків, в одній статті неможливо розглянути увесь спектр наявних і порушених проблемних питань, розв'язання яких має суттєве значення у науці та правозастосовній діяльності органів досудового розслідування, прокуратури,

тому вони є не остаточними і потребують подальшого дослідження або наукового вивчення.

Список використаних джерел:

1. Лобойко Л.М. Реформування кримінального-процесуального законодавства в Україні (2006–2011 роки). Ч. 1: Загальні положення і досудове провадження : монограф. К.: Істина. 2012. 228 с.
2. Кузнецов Н.П. Доказывание на стадии возбуждения уголовного дела. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. 1983. 117 с.
3. Балашов А.Н. Действительно ли возбуждение уголовного дела – первоначальная стадия уголовного процесса. *Социалистическая законность*. 1989. № 8. С. 53–54.
4. Уголовный кодекс Украины (с изм. и доп. по сост. на 1 февраля 1998 г.). Х.: ООО "Одиссей", 1998. 24 с.
5. Уголовный кодекс Украины : науч.-практ. комент. / отв. ред. С.С. Яценко, В.И. Шахун. К.: Правові джерела, 1998. 1088 с.
6. Ігнатів О.М. Протидія загальнокримінальній насильницькій злочинності в Україні : монограф. Х.: Діска Плюс. 2013. 650 с.
7. Погорельський М.А. Початок досудового розслідування : окремі проблемні питання. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 93–103.
8. Черечукіна Л.В. Точка відліку кримінального провадження за проектом КПК України (чи відповідає механізм кримінального провадження принципам публічності та змагальності?) : мат. міжнар. наук.-практ. конф. "Забезпечення законності в діяльності органів досудового слідства та дізнання" (Луганськ, 26 березня 2012 р.) / редкол.: Л.В. Черечукіна, О.Г. Русанова / МВС України, Луганський держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. С. 5–12.
9. Вакулік О.А., Ю.І. Азаров Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні : навч. посіб. К.: "Центр учбової літератури". 2015. 184 с.
10. Глобенко Г.І. Деякі питання регламентації початку досудового розслідування у кримінальному процесі України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3 (74). С. 76–84.
11. Курдова А.В. Права захитника в США при проведенні поліцейської процесуальних дій в отношении подозреваемого, обвиняемого. *Юрист*. 1998. № 7. С. 58.
12. Голяк Л.В., Мацко А.С., Тюріна О.В. Порівняльне законодавство: курс лекцій. К.: МАУП, 2004. 200 с.
13. Нор В., Бобченко Н. Кримінально-процесуальне право України : надбання, загрози, очікування. *Право України*. 2017. № 5. С. 112–121.
14. Мілевський О.О. Початковий етап досудового розслідування злочинів, вчинюваних у зоні Чорнобильської АЕС. *Міжнародний юридичний вісник*: зб. наук. праць Національного ун-ту держ. податк. служби України. 2015. Вип. 1(2). С. 108–114.
15. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 198–203.
16. Фрич В.І., Комарницька О.Б. Щодо законного затримання особи на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2013. № 5 (14). С. 111–120.
17. Кримінальний кодекс України (із змін. та доп. станом на 5 березня 2012 р.). Х.: Одиссей, 2012. 232 с.
18. Жогін Н.В., Фаткуллін Ф.Н. Возбуждение уголовного дела. М.: Госюриздат, 1961. 206 с.
19. Кримінальний процесуальний кодекс України: станом на 1 вересня 2018 р. Х.: Право. 2018. 386 с.

Received: 05/04/2019

1st Revision: 17/05/2019

Accepted: 20/06/2019

A. Yukhno, Doktor of Sciences (Law), Professor, Head of Department
Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine

SOME PROBLEMATIC ISSUES OF LEGISLATIVE AND APPLIED IMPROVEMENT OF THE INITIAL STAGE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION

The author of the article conducts a comparative analysis of the previous and existing criminal procedural legislation of Ukraine regarding the procedural institution of starting criminal proceedings. Certain gaps and inconsistencies in the current criminal procedural legislation of Ukraine on these issues which cause justifiable complaints from all participants in the criminal proceedings are identified. The author analyses genesis, individual scientific points of view and the state of discussion among scientists and practitioners in this direction, as a result of which it is established that the problematic issues raised in the article are not resolved theoretically and in an applied aspect, including the previous and in the current criminal procedural legislation of Ukraine. In the context of the issue under consideration, the legislation of foreign countries is examined including post-Soviet states, Anglo-American and Roman-German legal families. As a result, many Ukrainian scientists have concluded that the foreign experience cannot be applied in national legislation without taking into account the national peculiarities of the legal system of Ukraine, the historical traditions of state construction, the level of professionalism and legal awareness of those who apply legislation, the mentality of the population and other factors. Moreover, the author pays paid attention to the study of discussion questions on the grounds and reasons for resolving the procedural problem of issuing a resolution when instituting criminal proceedings and when making statements and reports on committed criminal offenses in to the single register of pre-trial investigations, as well as refusing to register on these issues. The author makes some suggestions for improving the existing criminal procedural legislation and the regulatory framework in the context of the issues discussed.

Keywords: the beginning of the investigation, criminal proceedings, improvement, a notice, an investigator, a prosecutor, disclosure, regulation.

References:

1. Loboiko L.M. Reformuvannya kriminalno-procesualnogo zakonodavstva Ukrainu (2006–2011 roki). Chastina 1. Zagalni pologennia i dosudove provadgennia : monograf. K.: Istina, 2012. 228 s.
2. Kuznecov N.P. Dokazivanie na stadii vozbuzhdenia ugovnogo dela. Voroneg: Izdatelstvo Voronegskogo universiteta, 1983. 117 s.
3. Balashov A.N. Deistvitelno li vozbuzhdenie ugovnogo dela – pervonachalnaya stadia ugovnogo processa. *Socialisticheskaya zakonnost*. 1989. № 8. S. 53–54.
4. Ugolovnij kodeks Ukrainu (s izmeneniami i dopolneniami po sosotoyaniu na 1 fevralya 1998 goda). Kharkiv: OOO Odissei, 1998. 24 s.
5. Ugolovnij kodeks Ukrainu: naychno-prakticheskii komentarii (otvetstvennie redaktora Yatsenko S.S., Shakun V.I.). Kyiv: Pravovi dgerela, 1998. 1088 s.
6. Ignatov O. M. Protidia zagalnokriminalnii nasilnickii zlochinosti v Ukraini : monograf. Kharkiv: Disa plus, 2013. 650 s.
7. Pogoreckii M.A. Pochatok dosudovogo rozsliduvnnia: okremi problemni putanii. *Visnik kriminalnogo sudochinstva*. 2015. № 1. S. 93–103.
8. Cherechukina L.V. Tochka vidliki kriminalnogo provadgennia za proetom KPK Ukrainu (chi vidpovidaie mehanizm kriminalnogo provadgennia prinzipam publichnosti ta zmagalnosti): materialu miznarod. Nayk.-praktichn. Konferencii "Zabezpechennia zakonnosti dialnosti organiv dosudovogo slidstva ta diznannia" (Lugansk, 26 bereznia 2012 roku) / redkol.: Cherechukina L.V., Rusanova O.G. / MVS Ukraini, Luganskii dergavni universitet vnutrishnih sprav im. O.E. Didorenka. Lugansk: RVV LDUVS im. O.E. Didorenka, 2012. S. 5–12.
9. Vakulik O.A., Azarov U.I. Pochatok dosudovogo rozsliduvannia u kriminalnomy provadgenni: navch. posib. Kyiv: "Centr uchbovoi literaturi", 2015. 184 s.
10. Globenko G.I. Deyaki putannia reglamentacii pochatky dosyudovogo rozslidyvannia y kriminalnomy processii Ukrainu. *Visnil Kharkivskogo nacionalnogo universitetu vnytrishnih sprav*. 2016. № 3 (74). S. 76–84.
11. Kurdova A.V. Prava zashitnika v SHA pri provedenii policii pricesualnih deistvii v otnoshenii podozrevaemogo, obvinyarnogo. *Urist*. 1998. № 7. S. 58.
12. Golyak L.V., Macko A.S., Turina O.V. Porivnyalno zakonodavstvo: kurs lekcii. Kyiv: MAUP. 2004. 200 s.
13. Nor V., Babchenko N. Criminalno-processualne pravo Ukrainu: nadbannya, zagrozi, ochikuvannia. *Pravo Ukrainu*. 2017. № 5. S. 112–121.
14. Milevskii O.O. Pochatkovi etap dosudovogo rozsliduvannia zlochiniv, vchinuvanuh u zoni Chornobilskoi AES. *Miznarodnii uridichnii visnuk* : zbirk nuykovih praz Nacionalnogo universitetu dergavnoi podatkovoi sluzbu Ukrainu. 2015. Vup. 1(2). S. 108–114.
15. Alenin U.P. Pochatok dosudovogo rozsliduvania za KPK Ukrainu 2012 roku. *Uridicnii chasopis nacionalnoi akademii vnutrishnih sprav*. 2012. №1. S. 198–203.
16. Frich V.I., Kmarnicka O.B. Shodo zakonnoho zatrumannaya osobu na povitryanomy, morskomy chi richkovomy sudni, sho perebuvaie za mezami Ukrainu pid praporom abo z rozpoznavalnim znakom Ukrainu. *Chasopiszivilnogo i kriminalnogo sudochinstvs*. 2013. № 5(14). S. 111–120.
17. Kriminalnii Kodeks Ukrainu (iz zminmu ta dopovnenniamu stanom na 5 bereznia 2012 roku). Kharkiv: Odissei, 2012. 232 s.
18. Zgogin N.V., Fatkullin F.N. Vozbuzhdenie ugovnogo dela. M.: Gosurizdat, 1961. 206 s.
19. Kriminalnii procesualnii kodeks Ukrainu : stanom na 1 veresnya 2018 roky. Kharkiv: Pravo, 2018. 386 s.

Наукове видання



ВІСНИК
КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Випуск 1 (108)

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей.
Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 6,3. Наклад 300. Зам. № 219-9499.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Ю1.
Підписано до друку 21.10.19

Видавець і виготовлювач
ВПЦ "Київський університет"

Б-р Тараса Шевченка 14, м. Київ, 01030

☎ (38044) 239 32 22; (38044) 239 31 72; тел./факс (38044) 239 31 28
e-mail: vpc_div.chief@univ.net.ua; redaktor@univ.net.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02