

Громадсько-політичний і теоретичний журнал «Віче» внесено до переліку видань, публікації в яких зараховуються як наукові роботи при захисті дисертацій у галузі юридичних наук (постанова Президії ВАК № 1-05/8 від 22 грудня 2010 року «Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового Переліку наукових фахових видань України»)

8/2014
(364)

Виходить у Києві з квітня 1992 року. З 2006-го – двічі на місяць



Громадсько-політичне і теоретичне видання
Засновник – Верховна Рада України

У номері:

- | | | | | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Леонід РЯБОШАПКО.
Конституційні взаємини в Україні: досвід, суперечності, європейський контекст | 10 | Людмила ПРИПОЛОВА.
Щодо ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою: вітчизняний та зарубіжний досвід | 17 | Олена ШАПОВАЛ.
Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України |
| 5 | Leonid RIABOSHAPKO.
Constitutional Relations in Ukraine: Experience, Contradictions, European Context | | | 20 | Olena SHAPOVAL.
Usage of Special Knowledge during the Investigation of Crimes in the Budget Sphere of Ukraine |
| 6 | Яна ПАВКО.
Сутність понять «шпигун» і «військовий розвідник» та їх відмінність у міжнародному праві | 13 | Liudmyla PRYPOLOVA.
Regarding the Role of State Authoritative and Local Self-Government Bodies in Resolving the Issues on Administrative and Territorial Structure: National and Foreign Experience | 23 | Людмила ЧЕКАЛЕНКО, В'ячеслав ЦІВАТИЙ.
Гуманітарний вимір відносин України та Росії |
| 8 | Yana PAVKO.
Nature of Concepts of 'Spy' and 'Military Intelligence Officer' and Their Difference in International Law | | | 28 | Liudmyla CHEKALENKO, Viacheslav TSIVATYI.
The Humanitarian Dimension of Ukraine – Russia Relations |

У звітній доповіді Борис Патон навів приклади плідної співпраці українських учених із зарубіжними колегами. Зокрема, науковці академії стали співавторами одного з найвидатніших наукових досягнень останнього часу – відкриття бозона Хіггса. Багаторічна участь учених НАН України у модернізації обладнання Великого адронного колайдера, підготовці та здійсненні експериментів на ньому відіграла значну роль у підписанні в минулому році Угоди щодо надання Україні статусу асоційованого члена ЦЕРН – Європейської організації ядерних досліджень.

Зокрема, значні зусилля останніми роками докладалися до науково-технічного забезпечення надійності та безпеки вітчизняних атомних електростанцій, розв'язання гострої для України проблеми енергоефективності та енергоощадності, інноваційного оновлення такої соціально значущої сфери, як охорона здоров'я. Також наголошено на необхідності суттєвого поглиблення інтеграційних зв'язків наукової і освітянської сфер.

Значний внесок зробили вчені академії у вирішенні таких актуальних для України завдань, як, наприклад, науково-технічне забезпечення надійності та безпеки вітчизняних атомних електростанцій, підвищення енергоефективності в промисловому секторі, інноваційне оновлення медицини. Також у доповіді наголошено на необхідності суттєвого поглиблення інтеграційних зв'язків наукової і освітянської сфер.

Президент академії торкнувся й проблемах, які потребують першочергового вирішення. Серед них: кад-

рове забезпечення науки, що є наслідком, зокрема, недостатнього рівня фінансування наукової сфери, застарілий парк наукових приладів, відсутність в країні сприятливого інноваційного клімату, низький попит підприємств на наукові розробки тощо.

Значну увагу в доповіді було приділено заходам з реалізації Концепції розвитку Національної академії наук України на 2014-2023 роки, яку прийняли наприкінці минулого року. Вже зроблені перші кроки з її практичної реалізації. «До кожного галузевого міністерства надіслані пропозиції щодо науково-експертного супроводження академією певних напрямів розвитку і проблем відповідної галузі. До них також додана інформація про завершені розробки наших установ, впровадження яких сприятиме технологічному розвитку галузі», – підкреслив Борис Патон.

На сесії академік НАН України Віктор Бар'яхтар від імені ініціативної групи старійшин НАН України виніс пропозицію про продовження терміну повноважень складу Президії академії, що була підтримана багатьма учасниками зібрання.

За результатами обговорення та голосування Загальні збори НАН України постановили продовжити термін повноважень Президії НАН України, обраної 17 квітня 2009 року, на один рік до 17 квітня 2015 року.

Олександр МАЛІЄНКО.

Конституційні взаємини в Україні: досвід, суперечності, європейський контекст

2



Леонід РЯБОШАПКО,
доктор юридичних наук, професор,
Івано-Франківський університет права імені короля
Данила Галицького



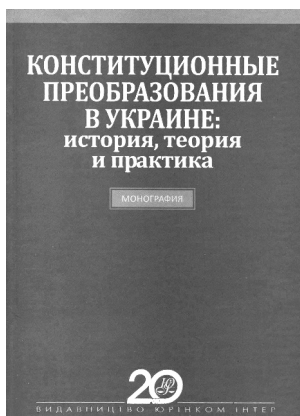
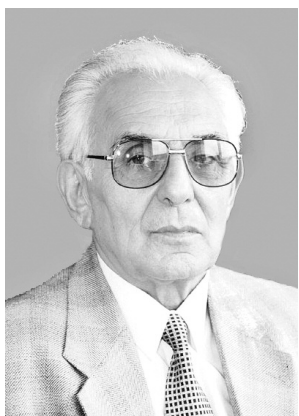
Поглиблене дослідження формування українського конституціоналізму набуло особливої актуальності після драматичного цивілізаційного конфлікту (листопад 2013-го – лютий 2014 років), який дістав назву Революція гідності. Вочевидь, це створює об'єктивні політико-правові передумови для припинення імітації демократичних реформ, підсилення ролі громадян як суб'єктів політичного процесу, реалізації принципово іншої філософії правової політики.

Однак системні зміни проєвропейського виміру, яких нагально потребує більша частина української спільноти, залишаться фрагментарними чи безперспективними, якщо вони не будуть концептуально осмислені науковцями на міждисциплінарному рівні. Чільне місце серед них належить фахівцям із конституційного права. Вони постійно вдаються до теоретичних і практичних узагальнень, присвячених різним аспектам конституційної проблематики. На підтвердження вкажемо на опубліковану у вересні 2013 року нову монографію*, авторський колектив якої – знані одеські та київські юристи на чолі з професором Марком Орзіхом. Вона дає поштовх до самостійного мислення, діалогу, вива-

женої полеміки, спонукає не бути байдужими до знакових подій українського державотворення.

Структуру монографії логічно поділено на тематичні розділи. У кожному з них відображено ті чи інші питання, притаманні категорії конституціоналізму загалом чи інститутам конституційного права зокрема. Визначаючи історичні витoki конституціоналізму, ґрунтуючись на теоретико-методологічних засадах, які були (більшою чи меншою мірою) покладені в основу конституційних перетворень, автори поступово та послідовно розкривають суперечливий шлях формування нормативно-правової моделі конституційного ладу через ухвалення Декларації про державний суверенітет УРСР 1990 року, аналіз альтернативних конституційних проєктів, обставини ухвалення Конституційного Договору (нове джерело права) між Верховною Радою України та Президентом 1995 року, а також Конституції України 1996 року. Простежуючи діяльність публічної влади, автори характеризують процес ухвалення політичної реформи 2004 року та її скасування рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, головні напрями модернізації органів публічної влади, в тому числі – їхнє інституційно-правове забезпечення.

За цими загальними назвами – оцінка причин непослідовного становлення та розвитку інститутів парламенту, президента, місцевого самоврядування, судів, громадянського суспільства. Автори розлого говорять про ігнорування наукових досягнень (с. 51), відсутність європейського праворозуміння та правозастосування щодо співвідношення понять «дух» і «буква» Конституції, верховенства права та верховенства закону (с. 6, 54, 98, 150, 151), механічну рецепцію зарубіжних правових стандартів (с. 55), періодичні зміни форми правління, домінування права сили над силою права (с. 228), переважаючі формально-позитивістські



*Рецензія на кн.: Конституційні преобразования в Украине: история, теория, практика: монография / М. Орзих, А. Крусян, В. Шаповал и др.; под ред. М. Орзиха. – К.: Юринком Интер, 2013. – 512 с.



підходи в діяльності Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, пострадянську психологію суддів (с. 320, 321, 326, 327), розмивання та маргіналізацію культурних і духовних цінностей (с. 423) і т. ін. Скажімо, для місцевого самоврядування негативними політико-правовими наслідками таких явищ є те, що «замість природного за умов демократизації процесу «вирощування» компетенції публічно-владних структур знизу догори і його розподілу зверху донизу створюється невідома світовому державознавству перевернута піраміда влади, котра отримує оформлення в конституційному постулаті про народ, який здійснює владу одночасно через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (с. 331). Значна увага авторів зосереджена на пропозиціях щодо подальших конституційних перетворень, які не «спотворювали б конституційну перспективу» (с. 5), а сприяли вдосконаленню Основного Закону, конституційного законодавства та правозастосування: функціонування Конституційної Асамблеї, ухвалення низки кодексів – прав і свобод людини та громадянина, виборчого, муніципального тощо (с. 499, 508).

При цьому треба підкреслити, що кожен із розділів має розмаїтий супровід: історичну ретроспективу, аргументований науковий коментар, коректне цитування української та зарубіжної гуманітарної літератури, чисельні приклади реалізації конституційних норм у поєднанні з елементами конструктивної критики. Такий виклад матеріалу, підпорядкований цілісній авторській концепції, сприяє, з одного боку, кращому усвідомленню сутності, складності та масштабності конституційних праводносин, а з другого – дає авторам можливість докладно висвітлити найрізноманітніші контексти конституційних перетворень упродовж 22-х років української державності.

Враховуючи багатоаспектність рецензованого дослідження, варто виокремити ті питання, які мають та матимуть підвищену значущість і, вірогідно, будуть визначальними для Української держави з огляду на очікуване реформування органів публічної влади та відновлення її проєвропейського курсу.

Насамперед автори слушно акцентують на необхідності методологічно правильного співвідношення при трактуванні понять державного, територіального та адміністративно-територіального устрою, забороні «спрошення» цих термінів (с. 402), обов'язковому поєднанні реформи адміністративно-територіального устрою з майбутніми конституційними перетвореннями – інакше вони приречені на поразку. Водночас успішність реалізації реформи адміністративно-територіального устрою цілковито залежатиме від вибору форми державного устрою. У пошуках відповіді науковці застосовують принцип історизму та вказують на конкретні історико-правові приклади «тяжіння України до федералізму» (с. 404). Однак, враховуючи сучасні політичні, економічні, демографічні та інші реалії, автори обґрунтовують висновок про оптимальну модель державного устрою України як «унітарної конституційно-децентралізованої держави з територіальною автономією – Автономною Республікою Крим» (с. 406). Не зупиняючись на такій констатації, вони пропонують інноваційну конституційну модель адміністративно-територіального устрою (с. 413–416), котра є «універсальною для будь-якого політичного рішення щодо державного устрою України» (с. 416).

Наступне пріоритетне завдання конституційних перетворень полягатиме у продовженні реалізації європейського вектора розвитку Української держави. Цей напрям дослідження теж представлено в широкому спектрі. Приміром, на думку М. Орзіха, органи державної влади мають «не формально, а творчо використовувати

вати рекомендації» (с. 68) зарубіжних інституцій при застосуванні європейського інструментарію щодо «стандартів конституціоналізації державного та суспільного життя» (с. 69). Інший автор, Н. Мішина висловлює пропозицію стосовно наближення конституційних норм до європейського правового простору. Приміром, наголошено на доцільності розмежовувати поняття конституційного та державного права (с. 487), використовувати «нову європейську розробку – концепцію корпоративної соціальної відповідальності» (с. 489), законодавчо закріпити біологічні права людини (с. 490) тощо.

Отже, узагальнюючи зміст вагомої наукової праці відомих конституціоналістів, зазначимо, що вона потребує ретельного ознайомлення. Проте після її опублікування виникли новітні обставини, зумовлені політичним протистоянням, суспільною кризою, дисфункцією політико-правової системи, зрештою – жертівністю та звитягою українського народу, який прагне реальної демократизації усіх сфер суспільних взаємин.

Під цим кутом зору є підстави по-новому поглянути на конституційні реалії сьогодення, а тому – рекомендувати монографію до другого видання, яке дало б змогу виправити, доповнити та вдосконалити авторський задум. Це, поза сумнівом, під силу авторському колективу – адже в його складі є визнані науково-педагогічні працівники, котрі демонструють професійну спеціалізацію при вивченні багатогранної конституційної тематики. Тому вважаємо за можливе висловити окремі міркування.

Скажімо, автори могли б додатково запропонувати читачеві аналіз питання про роль Церкви в урегульованні політико-правового конфлікту та громадянського суспільства у протидії узурпації влади посадовими особами під час Євромайдану, про забезпечення правових форм демократичного контролю народу за діяльністю органів публічної влади. Підписання політичної частини Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом 21 березня 2014 року теж дасть змогу розширити відповідні підрозділи.

Залишається дискусійним авторське ставлення до механізму утвердження інститутів громадянського суспільства. Науковці мають рацію, коли в підрозділі 6.1 вказують на залежність розвитку громадянського суспільства «від громадянської активності людей, бажання та готовності відстоювати свої інтереси та права» (с. 350). Водночас складається враження про недооцінку прикладів реалізації такої громадянської позиції. Так, не введено в науковий обіг забуті прізвища українських патріотів О. Гірника та В. Макуха, які вчинили акти самоспалення в 1969 і 1978 роках на знак протесту проти русифікації в УРСР. «Революція на граніті» 1990 року поверхово характеризується як «так звана», «масштабний студентський страйк» (с. 84), а словосполучення Помаранчева революція 2004 року чомусь взято в лапки (с. 72). Загалом не згадано про Указ Президента України, яким 22 листопада – початок Помаранчевої революції – було оголошено Днем свободи. В обох випадках назви цих визначальних подій на шляху до здобуття незалежності України та забезпечення виборчих прав громадян написані з маленької літери.

Натомість величаво та усталено для радянського державного права жовтневий переворот 1917 року іменовано «Жовтневою революцією» (с. 22). Можливо, акт агресії Російської Федерації проти України 2014 року у формі анексії частини території суверенної держави допоможе авторському колективу більш прискіпливо усвідомити віддалені світоглядні й психологічні наслідки «Жовтневої революції» для українства – пострадянського, постгеноцидного, посттоталітарного. У зв'язку з цим доречно збагатити рецензовану наукову працю використанням публікацій В. Василенка,

А. Гальчинського, О. Донія та інших, в яких комплексно розглянуто етапи творення української державності та політичної нації.

Опублікування монографії російською мовою засвідчує повагу до права національних меншин на використання рідної мови. Однак це не має передбачати нехтування державною мовою. Тому праця заслуговує на перевидання українською, ба навіть англійською, а україномовні навчальні посібники будуть якісним доповненням для молодих учасників навчально-виховного процесу.

Правильно критикуючи недоліки української юридичної термінології («гілка влади» – с. 292, «судівництво» – с. 320), автори інколи демонструють написання слів, не відомих російській мові: «юриди́ко-право́вых» (с. 7, 264), «статуарной» (с. 155, 331), «целепологания» (с. 241, 256), «эманация» (с. 291), «иностранство» (с. 368), «стадийности» (с. 476).

Окрім того, в процесі редакторської підготовки варто розглянути можливість щодо: розташування підрозділів 3.3 та 4.6 як завершальних; об'єднання тема-

тично споріднених підрозділів; усунення повторів у назві розділів 4 і 7; уточнення джерельної бази (прикладом, відсутні посилання при цитуванні слів народного депутата – с. 103, статтю В. Кампо датовано 2001 роком замість 2011 року – с. 64, № 3).

На підставі наведених вище положень можна зробити переконливий висновок: оприлюднена монографія є важливим етапом у розвитку науки конституційного права України, фундаментальним доробком, що підсумовує результати всебічного дослідження витоків, традицій, поступу в царині конституціоналізму за тривалий історичний період. Проте наукова праця є вкрай необхідною не лише для цілісного бачення минулого конституційних перетворень, а й шляхів їх майбутніх змін у нових цивілізаційних умовах, викликаних часом. Цьому закономірно та органічно слугує змістовний і критичний аналіз конституційної проблематики, який конкретизує й взаємопов'язує методологічні орієнтири при вивченні предмета дослідження з фактичним нормативним матеріалом, що підкреслює практичну цінність монографії.

4

Constitutional Relations in Ukraine: Experience, Contradictions, European Context

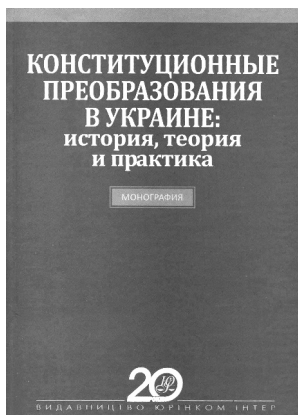
Leonid RIABOSHAPKO,
Doctor of Juridical Science,
Professor of the King Danylo
Galytskyi
University of Law of Ivano-Frankivsk

Intensive research regarding the establishment of Ukrainian constitutionalism has become of great importance since the dramatic civil conflict (November 2013 – February 2014) which is to be named the Revolution of Dignity. It has obviously created the unbiased political and legal pre-conditions to terminate the imitation of democratic reforms, to strengthen the role of citizens as subjects of the political process, and to implement an essentially different philosophy of legal policy.

Nevertheless, consistent changes of pro-European dimensions, which are urgently required by the majority of Ukrainian

society, will remain fragmentary or without prospects if they are not conceptually developed by research workers at the cross-disciplinary level. The primary position among them belongs to the specialists in constitutional law. They are constantly making theoretical and practical generalizations concerning different aspects of constitutional background. To affirm that, a new monograph* published in September 2013 should be referenced. Its authoring team includes well-known lawyers from Odesa and Kyiv headed by Professor Mark Orzikh. This research provides an impetus to independent reflection, dialogue, reasonable polemic, as well as inducing the need of not being apathetic to the significant events of Ukrainian state development.

The structure of the monograph is logically divided into thematic chapters. Each represents some issues which are inherent to the categories of constitutionalism as a whole or, in particular, the institutes of constitutional law. In determining the historical sources of constitutionalism the authors rely on the theoretical and methodological principles which (to a great or less extent) laid the foundation for constitutional transformations. They gradually and consistently expose the contradictory ways of forming the regulatory model of the constitutional model through the adoption of the Declaration of State Sovereignty of the Ukrainian SSR of 1990, the analysis of alternative constitutional projects, the circumstances of the adoption of the Constitutional Agreement (a new source of law) between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine of 1995, as well as the Constitution of Ukraine of 1996. By exploring the activities of public authorities, the authors analyze the implementation of the political reform of 2004 and its subsequent abolition according to the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 30 September 2010, and the main directions of modernization



*Book review: Constitutional transformations in Ukraine: history, theory, practice: Monograph (2013). M. Orzikh (ed.), A. Krusian, V. Shapoval, and others. Киев: Юринком Интер.



regarding public authoritative bodies including their constitutional and legal regulation.

These general concepts imply the analysis of the reasons for the inconsistent establishment and development of parliament institutions, the president, local administrations, courts and civil society. The authors extensively discuss the neglect of scientific achievements (p. 51); the absence of European legal consciousness and law enforcement regarding the concepts of 'the spirit' and 'the letter' of the Constitution; the rule of justice and law (pp. 6, 54, 98, 150, 151); the perfunctory reception of Western legal standards (p. 55); recurrent transformations of the form of state rule and the domination of club law over the written (p. 228); the dominant formal and positive approaches of the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction, as well as the mindset of post-Soviet judges (pp. 320, 321, 326, 327); the erosion and marginalization of cultural and spiritual values (p. 423), etc. For instance, local self-administrations have experienced negative consequences of the above-mentioned phenomena because "instead of the natural democratic process of bottom-up 'growth' regarding the competence of government authorities and its top-down distribution, there is a reversed pyramid of power previously unknown to world political science that is formalized through the constitutional postulate on the nation which simultaneously realizes its power via governmental institutions and local self-administrations" (p. 331). Authors pay particular attention to suggestions on further constitutional reforms which "would not distort the constitutional perspective" (p. 5). These should encourage the improvement of the Basic Law, constitutional legislation and law enforcement that is the functioning of the Constitutional Assembly and the adoption of a number of codes, e.g. on the rights and freedoms of a man and the citizen, on elections, on municipal administration, etc. (pp. 499, 508).

In addition, it should be stressed that various background information accompanies each chapter: historical retrospective, justified scientific comments, accurate quotations of Ukrainian and foreign humanitarian literature, numerous examples of the implementation of constitutional norms combined with elements of constructive criticism. On the one hand, such a presentation of the material, which is arranged according to the vision of the integral authors, promotes a better understanding of the nature, complexity and scale of constitutional legal relationships. On the other hand, it gives the authors an opportunity to illustrate all the variety of contexts of constitutional reforms which have taken place during the 22 years of existence of the Ukrainian state.

Taking into consideration the multidimensional nature of the reviewed research, it is reasonable to distinguish the issues which are and will be of the greatest significance for our country, and have a decisive influence regarding the expected reforms of state institutions and the renewal of Ukraine's pro-European course.

First of all, the authors reasonably emphasize the necessity of correct methodological inter-relations while interpreting the concepts of state, territorial and administrative and territorial systems; the prohibition of 'simplification' of these terms (p. 402); the incumbent combination of administrative and territorial reforms with future constitutional changes (otherwise they are bound to be defeated). At the same time, the success of administrative and territorial reforms would fully depend on the choice of state structure. Searching for answers, the scientists apply the method of scientific historicism indicating exact historical and legal examples of "federative tendencies in Ukraine" (p. 404). However, taking into account the current political, economic, demographic and other realities, the authors propose a grounded conclusion on the optimal state structure for Ukraine as a "unitary constitutionally decentralized state with territorial autonomy, i.e. the Autonomous Republic of Crimea" (p. 406). They do not limit themselves to this statement and also suggest an innovative constitutional model of administrative and territorial structure (pp. 413-416) which is "universal for any political solution regarding the state structure of Ukraine" (p. 416).

The next priority task of constitutional reforms is to continue implementing the European vector for the development of Ukraine. This research direction is also presented over a whole range of issues. For example, according to M. Orzikh, the state

authoritative bodies should "be creative and without formal consideration implement the recommendations" (p. 68) of foreign institutions while applying European practices regarding "the standards of constitutional changes of governmental and social spheres" (p. 69). The other author N. Mishyna suggests bringing the constitutional norms into proximity with the European legal environment. For instance, the necessity to distinguish the concepts of constitutional law and state law (p. 487), to apply "such a new European development as the concept of corporate social responsibility" (p. 489), to enshrine in law the biological human rights (p. 490), etc. is stressed.

Therefore, in summarizing the contents of the prominent scientific work of famous constitutionalists we should acknowledge that it deserves a thorough study. Nevertheless, after the monograph had been published, new circumstances have emerged, since Ukraine is being changed by political struggle, social crisis, a malfunction of the political and legal system, and, after all, by the sacrifices and courage of the Ukrainian nation which is striving for a genuine democratization of all spheres of social relationships.

From this point of view, we have reasons to reconsider the state of constitutional legislation, and, therefore, to recommend the preparation of a second edition of the monograph which would give the opportunity to revise, complete and improve the authors' ideas. The authoring team is undoubtedly able to do that since it includes prominent scientific and pedagogical specialists who have demonstrated professional skills while researching complex constitutional problems. Therefore, we consider it appropriate to share our thoughts on the matter.

For example, the authors could also offer the reader an analysis of the role of the Church as a mediator in political and legal conflicts, the importance of civil society in opposing the usurpation of power by certain state officials during the Euromaidan events, the guarantee of legal forms of democratic civil control over state authoritative bodies. The signature of the political part of the Association Agreement between Ukraine and the European Union on 21 March 2014 would also provide them with the opportunity to amplify corresponding chapters.

The authors' position as for the mechanisms regarding the establishment of civil society institutions remains arguable, too. The scientists are correct in indicating in Chapter 6.1 the dependence of civil society development on "the civil activity of people, their readiness and desire to stand up for their interests and rights" (p. 350). Simultaneously, it seems that the examples of the realization of such a civil position are underestimated. Thus, the forgotten names of Ukrainian patriots O. Girnyk and V. Makukha who performed the acts of self-immolation in 1969 and 1978 protesting the Russification of the Ukrainian SSR were not brought up in the scientific work. 'The Revolution on Granite' of 1990 is superficially characterized as "so called" or a "massive student riot" (p. 84), and the collocation Orange Revolution is double quoted for unknown reasons (p. 72). The authors do not completely make mention of the Decree of the President nominating the day of the beginning of the Orange Revolution – 22 November – to be celebrated as the Day of Freedom. In both cases, the names of the events, which were of significant importance while acquiring the independence of Ukraine and ensuring the elective rights of its citizens, are written with lower case initial letters.

On the contrary, the October coup of 1917 is called as "the October Revolution" (p. 22) which is proud and traditional for Soviet state law. The act of aggression of the Russian Federation against Ukraine in 2014 which resulted in the annexation of part of a sovereign state territory would probably help the authoring team to understand the far-reaching psychological and mindset consequences of 'the October revolution' for the post-Soviet, post-totalitarian, post-genocide Ukrainian nation. Hence, it would be beneficial to enrich the reviewed scientific work with the quotations of the publications of V. Vasylenko, A. Galchynsky, O. Donii and others providing a complex analysis of the different stages of Ukrainian state and political development.

The publication of the monograph in Russian proves the respect for the minorities' right to use their native language. Nevertheless, it should not be equal to a disregard of the state

language. Therefore, the work deserves to be republished in Ukrainian or even in English, and handbooks in Ukrainian would become a valuable addition to the learning process of young specialists.

Along with justified criticism of the drawbacks of Ukrainian legal terminology (pp. 292, 320), the authors sometimes use terms which are unknown to the Russian language (pp. 7, 264, 155, 331, 241, 256, 291, 368, 476).

Moreover, during the editorial process it is worth considering the following: to put chapters 3.3 and 4.6 as concluding; to merge topically similar chapters; to remove repeated words in the names of chapters 4 and 7; to itemize the sources (e.g., there is no reference to the source while quoting the words of the People's Deputy (p. 103); the article of V. Kampani is dated back to 2001 instead of 2011 (p. 64, № 3), etc.).

On the basis of the above-mentioned provisions we can make a convincing conclusion: the publication of this monograph has made an important contribution to the development of the science of Ukrainian constitutional law and has become a fundamental study summarizing the results of a comprehensive research of sources, traditions and development of constitutionalism for a long historical period. However, this scientific work is not only necessary for a wholesome understanding of the past of constitutional reforms, but also for an elaboration of the ways concerning their future development due to the challenges of modern civilization. The comprehensive and critical analysis of constitutional problems helps to do that in a logical and seamless way. This analysis clarifies methodological basics and connects them with actual legislative background while researching the subject that constitutes the practical value of the monograph.



Сутність понять «шпигун» і «військовий розвідник» та їх відмінність у міжнародному праві

Яна ПАВКО,
студентка II курсу магістратури спеціальності «міжнародне право» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

На основі використання класичних джерел із міжнародного гуманітарного права, новітніх вітчизняних та зарубіжних досліджень у царині міжнародно-правової науки здійснено спробу визначити сутність понять «шпигун» та «військовий розвідник», проаналізувати міжнародно-правовий статус військового розвідника та з'ясувати його відмінність від правового статусу шпигуна.

Ключові слова: шпигун, військовий розвідник, міжнародне право, право війни.

На основе использования классических источников по международному гуманитарному праву, новейших отечественных и зарубежных исследований в сфере международно-правовой науки осуществлена попытка определить сущность понятий «шпион» и «военный разведчик», проанализировать международно-правовой статус военного разведчика и определить его отличие от правового статуса шпиона.

Ключевые слова: шпион, военный разведчик, международное право, право войны.

Право війни, або збройних конфліктів, є важливою галуззю міжнародного гуманітарного права і посідає чільне місце в доктрині сучасного міжнародного права. Наприклад, академік В. Грабар уважав, що питання взаємовідносин війни та міжнародного права завжди мали першорядне значення і становили основну проблему міжнародно-правової науки [9, с. 66]. На думку відомого правознавця Ф. Мартенса, «право війни в об'єктивному значенні є сукупністю юридичних норм, законів та звичаїв, які визначають дії держав та їхніх збройних сил під час війни» [7, с. 327].

У цьому сенсі слід зазначити, що міжнародне право виникло переважно як право війни. Так, праця відомого

голландського юриста Г. Гроція, що вийшла друком ще 1625 року під назвою «Про право війни та миру», в основному фокусувалася на визначенні норм і принципів міжнародного гуманітарного права, які мали застосовувати перед початком війни і безпосередньо під час бойових дій. Провівши аналіз значного обсягу історико-правового матеріалу, вчений дійшов висновку: за умови надання християнським народам права на ведення війни, вони зобов'язані поважати невід'ємні права людини і обмежувати своє свавілля та насильницькі дії.

Виконуючи основне завдання щодо максимального можливого обмеження руйнівного впливу війни на життя і розвиток людської цивілізації, право збройних



конфліктів забезпечує повний захист від знищення для окремого кола осіб, а для інших категорій населення – гарантує визначений у певних межах рівень захисту. Тобто немає такого переліку осіб, яких міжнародне право повністю позбавляло б свого захисту в процесі збройної боротьби. Наявні відмінності стосуються лише обсягу та змісту міжнародно-правового захисту, що їм надається.

У фаховій літературі з міжнародного права суб'єктами права війни вважаються лише ті особи та організації, які беруть участь у правовідносинах [4; 9].

Зокрема, комбатантами є особи, які належать до складу збройних сил сторін, котрі перебувають у стані конфлікту (крім медичного та духовного персоналу) і мають право брати безпосередню участь у воєнних діях [5, с. 97]. Відомий учений-юрист І. Лукашук зазначає, що в процесі розвитку міжнародного гуманітарного права зміст цього поняття зазнав певних еволюційних змін, адже раніше воно охоплювало лише бойовий склад регулярних армій [6, с. 350].

Важливо, що статус комбатанта напряму пов'язаний із його правом уважатися військовополоненим у разі перебування під владою супротивної сторони. Комбатант зобов'язаний дотримуватися норм міжнародного права, застосованого під час збройних конфліктів, і несе індивідуальну відповідальність за будь-які порушення цих норм. Проте наявність таких порушень не позбавляє його права вважатися комбатантом або військовополоненим (у разі захоплення супротивником) [2, с. 380].

Натомість функції некомбатантів міжнародне право обмежує обслуговуванням збройних сил, до складу яких вони належать, та сприянням їхній бойовій активності. За умови залучення некомбатантів до участі в бойових діях, вони втрачають свій правовий статус, стаючи комбатантами, і проти них може бути застосовано зброю [5, с. 184].

Тобто основою для класифікації учасників збройної боротьби є ступінь їхньої причетності до процесу ведення воєнних дій. Зважаючи на специфіку своєї діяльності, некомбатант здебільшого не беруть безпосередньої участі у бойових діях [1, с. 109]. Відтак статус військовополонених надається тільки законним учасникам воєнних акцій – комбатантам [6, с. 349].

Спираючись на вітчизняну та зарубіжну міжнародно-правову літературу, можна стверджувати, що військові розвідники чи шпигуни, задіяні в процесі збройного конфлікту, можуть бути представниками як комбатантів, так і некомбатантів. Сутністю шпигунства, котре може вважатися не лише соціально-правовим, а й міжнародно-правовим явищем, є заволодіння зацікавленою стороною закритою (таємною) інформацією, яка на законних підставах належить іншій стороні, здебільшого задля використання отриманих даних проти їхнього власника [2, с. 974]. Тому викриття улітку 2013 року Е. Сноуденом – колишнім співробітником ЦРУ та Агентства національної безпеки США – таємної інформації щодо діяльності американських спецслужб, зокрема, пов'язаної з організацією стеження та приховування телефонних розмов американських громадян, значною мірою актуалізувало питання міжнародно-правових аспектів діяльності шпигунів. Тобто виникла нагальна потреба не лише в науково-пізнавальному, а й у прикладному сенсі з'ясувати сутність та критеріальні відмінності таких категоріальних понять міжнародно-правової науки як «шпигун» та «військовий розвідник».

Шпигунство як отримання прихованими методами таємної військової та політичної інформації або відомостей про супротивника не суперечить принципам права збройних конфліктів, тому не є забороненим видом військової діяльності. Так, на думку Е. Давида, шпигунські функції можуть виконуватися як комбатантами, так і цивільними особами, котрі не мають такого статусу [3, с. 24]. Із погляду міжнародного гуманітарного права, збір інформації, що має військово цінність, у підконтрольних супротивникові районах вважається законним, якщо здійснюється особою у військовому одязі чи без прихо-

ування нею статусу комбатанта (наприклад, без використання чужого форменого одягу). Коли для збору такої інформації вдаються до обману або навмисного застосування таємних методів (приміром, використання військового одягу супротивника), така діяльність розглядається як шпигунство [10, с. 43].

Важливо, що міжнародно-правовий статус шпигуна визначено в IV Гаазькій конвенції «Про закони та звичаї сухопутної війни» 1907 року та в Додатковому протоколі I до Женевських конвенцій про захист жертв війни 1949 року. Враховуючи положення цих нормативно-правових актів, можна сформулювати таке визначення досліджуваного поняття: шпигун – це особа зі складу збройних сил сторони, що перебуває у стані конфлікту, яка, діючи таємним способом або послуговуючись вигаданими приводами, збирає відомості в районі воєнних дій цієї сторони з подальшим наміром повідомити їх супротивній стороні [8, с. 440–441].

Під час заняття шпигунством особа зі складу збройних сил не може претендувати на статус військовополоненого: її справа має бути передана на розгляд воєнного трибуналу. Проте, якщо таку особу було затримано після виконання завдання та приєднання до своїх військ, на неї поширюється режим військового полону (ст. 46 Додаткового протоколу). Тобто шпигуна не можна покарати за його діяльність у минулому.

Необхідно зазначити, що міжнародне гуманітарне право встановлює чіткий розділ між поняттями «шпигун» та «військовий розвідник». Адже військовим розвідником є особа, яка збирає інформацію в районі бойових дій супротивника, виконуючи поставлене перед нею завдання у форменому одязі власних збройних сил [5, с. 32]. Діяльність такої особи не вважається шпигунством, якщо вона не діє навмисно чи обманним шляхом і не вдається до таємних методів. Якщо ця особа потрапляє під владу супротивної сторони, вона не втрачає права на отримання статусу військовополоненого, тому з нею не можуть поводитися як із шпигуном [8, с. 361].

Згідно з положеннями IV Гаазької конвенції, шпигунами не вважаються військові або цивільні особи, які відкрито виконують свої обов'язки, пов'язані з передачею депеш за призначенням до місця дислокації власної армії чи армії супротивника [8, с. 441].

Отже, відмінності міжнародно-правових статусів шпигуна та військового розвідника зумовлені характером і правовими аспектами процедури збору важливої таємної інформації щодо супротивника; застосуванням дозволених або заборонених методів права війни. Тому, на думку автора, шпигуна, який підпадає під захист дії принципів і норм міжнародного гуманітарного права, можна вважати «гуманітарним шпигуном».

Ураховуючи основні тенденції розвитку сучасного міжнародного права, зокрема, посилення його гуманітарної складової, слід констатувати, що нині необхідно удосконалювати механізм міжнародно-правового захисту військових розвідників. Важливим є також виведення чітких критеріальних ознак правової ідентифікації діяльності шпигунів та військових розвідників, зокрема, й у контексті ситуації, що склалася внаслідок відповідних дій Е. Сноудена. □

Список використаних джерел

1. Арцибасов И. Н. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия / И. Н. Арцибасов, С. А. Егоров. – М.: Международные отношения, 1989. – 248 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К: Юридична думка, 2012. – 1020 с.
3. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций, прочитанных на юридическом факульте-

те Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. – М: Международный Комитет Красного Креста, 2011. – 1144 с.

4. *Дмитрієв А. І.* Міжнародне гуманітарне право: основи концепції / А. І. Дмитрієв. – К: «Фахівець», 1999. – 120 с.

5. *Додонов В. Н.* Международное право: Словарь-справочник / В. Н. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев / [под общей ред. акад. МАИ, д. ю. н. В. Н. Трофимова]. – М: ИНФРА, 1997. – 368 с.

6. *Лукашук И. И.* Международное право. Особенная часть: Учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. – изд. 3-е, перераб. и доп. – М: Волтерс Клувер, 2008. – 544 с.

7. *Мартенс Ф. Ф.* Современное международное право цивилизованных народов: в 2-х т. / Ф. Ф. Мартенс. – Т. 2. – М: Зерцало, 2008. – 432 с.

8. Международное гуманитарное право в документах. – М: Московский независимый институт международного права, 1996. – 556 с.

9. *Полторак А. И.* Вооруженные конфликты и международное право. Основные проблемы / А. И. Полторак, Л. И. Савинский. – М: Наука, 1976. – 217 с.

10. Право війни: Порадник для командного складу Збройних Сил України / [під ред. В. П. Базова]. – 2-е вид., доп. – К: Поліграфкнига, 1997. – 112 с.

Nature of Concepts of 'Spy' and 'Military Intelligence Officer' and Their Difference in International Law

Yana PAVKO,
Student in the 2nd Year of Study of
the Master's Degree Programme of
the International Law Department of
the Institute of International Relations
of Taras Shevchenko National
University of Kyiv

On the basis of classical sources of international humanitarian law, the latest Ukrainian and foreign works in the sphere of international legal science, the essential meanings of the terms 'a spy' and 'a military intelligence officer' are attempted to be determined. The international legal status of a military intelligence officer is analyzed. The difference between the latter's status from the legal status of a spy is defined.

Keywords: spy, military intelligence officer, international law, law of war

The law of war, or the law of armed conflicts, is an important area of international humanitarian law which has one of the leading positions within the doctrine of modern international law. For instance, the academician V. Grabar believed that the issue on the inter-relations of war and international law had always been of great importance and represented a primary issue of international legal science [Poltorak, 1976: 66]. According to the famous legal expert F. Martens, "in the objective sense, the law of war is a set of legal rules, laws and customs that determines the actions of states and their armed forces during a war" [Martens, 2008: 327].

In this respect, it should be recognized that international law primarily arose from the law of war. Thus, the work of the famous Dutch lawyer Hugo Grotius 'On the Laws of War and Peace' which was published in 1625 was mainly focused on the determination of the norms and principles of international humanitarian law to be followed before the beginning of a war and directly during the warfare [Pavko, 2011: 16]. After having analyzed a significant amount of historical and legal material, the scientist concluded that if Christian peoples are granted the right to conduct warfare, they are obliged to respect inalienable human rights and limit their abuse and violence.

The law of armed conflicts performs the key task of providing the maximum possible limitation of the damaging effects of war on the life and development of human

civilization. It provides complete protection against destruction for specific categories of people, and guarantees protection, determined within certain limits, for others. In other words, there are no people who are completely deprived of defence by international law during an armed struggle. The only existing differences are related to the scope and content of the international legal protection that people are provided with.

In the professional literature on international law, only those individuals and organizations who take part in legal relations are considered as the subjects of the law of war [Dmytriev, 1999; Poltorak, 1976].

In particular, combatants are those people who belong to the armed forces of the parties in a state of conflict (except medical and religious personnel) and have the right to direct participation in warfare [Dodonov, 1997: 97]. The famous scientist and lawyer I. Lukashuk noted that the development of international humanitarian law has caused some evolutionary changes to the term itself, since previously it had covered only the combat personnel of regular armies [Lukashuk, 2008: 350].

It is important that the status of a combatant is directly related to their right to be considered as a prisoner of war while being captured by the opposite party. A combatant is obliged to abide by the rules of international law as applied to armed conflicts and is personally responsible for any violations of such rules. Nevertheless, the fact of

these violations does not deprive them of the right to be considered as a combatant or a prisoner of war (while being captured by the opposite party) [Shemshuchenko, 2012: 380].

Simultaneously, international law narrows the functions of non-combatants to the service of the armed forces they belong to and to the support of their military activities. When non-combatants engage in warfare, they lose their legal status and become combatants, and weapons can be used against them [Dodonov, 1997: 184].

Therefore, the measure to which the participants of a military struggle are related to the process of warfare, is the grounds for their classification. Due to the nature of a non-combatants' activities, they do not usually directly participate in warfare [Artsibasov, 1989: 109]. Therefore, the status of 'prisoner of war' is only granted to the lawful participants of military actions, i.e. to combatants [Lukashuk, 2008: 349].

Thusly, one can state on the basis of national and foreign works on international law, that military intelligence officers or spies, involved in an armed conflict, belong either to combatants or to non-combatants. As espionage can be considered not only as a social and legal phenomenon but also as a phenomenon of international law, it envisages that an interested party obtains non-public (secret) information, which legally belongs to an opposing party, consequently using the gained data against their owner [Shemshuchenko, 2012: 974]. So, when in the summer of 2013 E. Snowden, the former U.S. CIA and NSA agent, disclosed secret information on the activities of American intelligence agencies (which, in particular, concerned the interception and subreption of U.S. citizens' phone calls), it drew great attention to the issue of espionage in international law. As a result, scientists faced the need to define the essential and criterial differences between such international legal categories as 'a spy' and 'a military intelligence officer' in both the scientific research and practical senses.

As having been determined to be an activity of gaining military secrets and political information or data on a contestant by hidden methods, espionage does not contradict the principles of the law of armed conflicts; therefore, it is not a forbidden type of military activities. For example, according to E. David, espionage can be conducted either by combatants or by civil people who do not have such status [David, 2011: 24]. International humanitarian law considers the collection of valuable military information as a legal process if it is carried out by a person in military apparel or by a person who does not conceal their status of combatant (e.g., does not use the uniform of the opposite party) and takes place in the areas controlled by the contestant. When deception or hidden methods (e.g., the usage of the military apparel of the opposite party) are intentionally employed to collect such data, this activity is considered to be espionage [11, 1997: 43].

It is important that the international legal status of a spy was determined in the Hague Convention № IV respecting the Laws and Customs of War on Land of 1907 and in the Additional Protocol I to the Geneva Conventions for the Protection of War Victims of 1949. Taking into account the provisions of these international legal instruments, one can define the examined concept as follows: a spy is a person who belongs to the armed forces of a party to the conflict and secretly or by using false pretexts collects data in the area of military actions with the further intention to transfer them to the other party to the conflict [10, 1996: 440–441].

While spying, a person out of a combat organization cannot claim the status of prisoner of war: their case should be transferred to a military tribunal. But in the case of when such a person is detained after the fulfillment of

their task and he/she has already rejoined their troops, he/she shall not lose his/her right to the status of prisoner of war (Article 46 of the Additional Protocol). Therefore, a spy cannot be punished for their activities in the past.

It is necessary to mention that international humanitarian law clearly distinguishes the concepts of 'spy' and 'military intelligence officer'. A military intelligence officer is a person who collects data in the area of a contestant's military activities and carries out their tasks wearing the uniform of their own armed forces [Dodonov, 1997: 32]. The activity of such a person is not considered to be espionage unless he/she acts intentionally or uses deceptive or hidden means. When this person is captured by the opposite party, he/she does not lose their right to claim the status of prisoner of war and cannot be treated as a spy [10, 1996: 361].

According to the provisions of the Hague Convention № IV, the combatants or civil people who openly carry out their duties regarding the transfer of dispatches as intended to the deployment of their own armed forces or the armed forces of the contestant cannot be considered as spies [10, 1996: 441].

Therefore, the differences between the international legal statuses of spy and military intelligence officer are caused by the character and legal particularities of the procedures of the collection of important secret information regarding the contestant; as well as the usage of methods allowed or forbidden by the law of war. Therefore, the author believes that a spy who is protected by the rules and principles of international humanitarian law can be considered as 'a humanitarian spy'.

Taking into account the main modern trends of international law development, in particular, the strengthening of its humanitarian part, one should state that the existing international legal tools for protecting military intelligence officers require further improvement. It is also important to clearly define the criteria for the legal identification of a spies' or military intelligence officers' activities, especially in the context of the situation which has emerged as a consequence of E. Snowden actions. ■

References

1. **Artsibasov I., Iegorov S.** (1989) *Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия* [Armed conflict: law, politics, diplomacy]. Москва: Международные отношения.
2. **David E.** (2011) *Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета* [Principles of law of armed conflicts: Series of lectures read for the Faculty of Law of the Vrije Universiteit Brussel]. Москва: Международный Комитет Красного Креста.
3. **Dmytriev A.** (1999) *Міжнародне гуманітарне право: основи концепції* [International humanitarian law: concept foundations]. Київ: «Логос», «Фахівець».
4. **Dodonov V., Panov V., Rumiantsev O.** (1997) *Международное право: Словарь-справочник* [International law: Dictionary and reference book]. – Москва: ИНФРА.
5. **Lukashuk I.** (2008) *Международное право. Особенная часть: Учеб. для студентов юрид. фак. и вузов* [International law. Special part: Handbook for students of juridical faculties and universities]. Москва: Волтерс Клувер.

6. **Martens F.** (2008) *Современное международное право цивилизованных народов: Volume 2* [Modern international law of civilized nations]. Москва: Зерцало.

7. **Pavko I.** (2011) 'Гуго Гроцій – один із засновників науки міжнародного права' [Hugo Grotius as one of founding fathers of the international law science], *Віче* 6: 15–16.

8. **Poltorak A., Savinsky L.** (1976) *Вооруженные конфликты и международное право. Основные проблемы* [Armed conflicts and international law. Core issues]. Москва: Наука.

9. *Великий енциклопедичний юридичний словник* [Big legal encyclopedic dictionary] (2012), I. Shemshuchenko (ed.), Київ: Юридична думка.

10. *Международное гуманитарное право в документах* [International humanitarian law in documents] (1996). Москва: Московский независимый институт международного права.

11. *Право війни: Порадник для командного складу збройних сил України* [Law of war: Advisory for military officers of the Armed Forces of Ukraine] (1997), V. Bazov (ed.), Київ: Поліграфкнига.



Щодо ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою: вітчизняний та зарубіжний досвід

Людмила ПРИПОЛОВА,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри загальноюридичних дисциплін
Інституту кримінально-виконавчої служби

Проаналізовано роль органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою в Україні та окремих європейських унітарних державах на основі використання відповідних положень законодавчих нормативно-правових актів. Установлено, що є необхідність ухвалення закону України, в якому було б чітко визначено процедуру зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхніх просторових меж.

Ключові слова: статус адміністративно-територіальної одиниці, зміна статусу та меж адміністративно-територіальної одиниці, законодавство європейських унітарних держав, парламент, уряд, президент, органи місцевого самоврядування.

Проанализирована роль органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов административно-территориального устройства в Украине и отдельных европейских унитарных государствах на основе использования соответствующих положений законодательных нормативно-правовых актов. Установлено, что существует необходимость принятия закона Украины, в котором была бы четко определена процедура изменения статуса административно-территориальных единиц и их пространственных границ.

Ключевые слова: статус административно-территориальной единицы, изменение статуса и границ административно-территориальной единицы, законодательство европейских унитарных государств, парламент, правительство, президент, органы местного самоуправления.

У конституційних актах європейських унітарних держав закріплені положення про те, що основним джерелом ініціювання питань з утворення, зміни меж і статусу адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) є жителі зацікавлених територіальних одиниць. Як правило, питання щодо утворення, трансформації, ліквідації АТО вирішуються через видання окремого акта парламентом держави (Італія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Молдова, Франція, Португалія та ін.). Однак у Білорусії та Болгарії визначальну роль у вирішенні питань щодо зміни адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) має Президент та Рада Міністрів, а в Польщі – Рада Міністрів і Прем'єр-міністр.

Формування цілісного уявлення про ступінь досконалості законодавчого регулювання процедури зміни статусу АТО та їхніх просторових меж можливе лише на основі результату порівняльно-правового аналізу відповідних вітчизняних і зарубіжних законодавчих актів. Такий аналіз дасть змогу визначити роль органів, які беруть участь у вирішенні питань АТУ: парламенту, уряду, глави держави, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Цією проблематикою займалися: Я. Верменич, К. Вітман, І. Кресіна, А. Коваленко, В. Новик, І. Магновський, М. Матвіїшин, М. Хонда, В. Яцуба та інші. Перейдімо до розгляду проблематики, виокремлюючи роль кожного зі згаданих органів влади.



Парламент. Так, за статтею 85 (п. 29) Конституції України, до компетенції Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів [1]. Конституційно невизначеними залишаються повноваження цього органу (парламенту) щодо утворення, зміни статусу та меж районів у містах.

У чинному законодавстві встановлено порядок реалізації конституційних повноважень парламенту з вирішення питань АТУ. Так, у Положенні «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654) визначається порядок зміни статусу територіальних одиниць та їхніх меж.

Що стосується зарубіжного досвіду, то в Законі Республіки Литва «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литва та їхні межі» визначено повноваження та порядок реалізації компетенції сейму у вирішенні питань АТУ. Зокрема ст. 6 регламентує, що заснування повітів, зміна їхніх меж повинні бути встановлені та відмінені так само, як і їхні межі та центри, сеймом республіки за пропозицією керівництва Республіки Литва. Кордони муніципалітетів мають бути змінені, коли кількість муніципалітетів або їхні межі змінюються. Спеціальний закон встановлює, що заснування муніципалітетів та зміну їхніх меж, а також їхніх кордонів та центрів (ст. 7) здійснює сейм за пропозицією керівництва Республіки Литва, враховуючи думку місцевої влади [7]. Отже, досвід Литви не передбачає проведення обов'язкових референдумів для консультації з населенням при вирішенні окреслених питань.

Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» (глава 3) встановлює, що створення, ліквідацію та зміну статусу АТО здійснює парламент після проведення консультації з громадянами. В такому самому порядку відбувається зміна меж АТО, що зумовлена необхідністю переведення населених пунктів з однієї АТО в іншу чи перенесення адміністративного центру [5].

Глава держави. В Україні Президент має право законодавчої ініціативи та вето (статті 93, 94 Конституції України) і відповідно може впливати на ухвалення законів, які стосуються вирішення питань АТУ. В той самий час в окремих європейських державах основна роль при вирішенні питань щодо зміни статусу АТО належить президенту. Так, у Білорусі Закон «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» встановлює, що Президент Республіки Білорусь за поданням Ради Міністрів Республіки Білорусь і з урахуванням думки місцевих рад депутатів утворює і скасовує області та райони, встановлює і переносить їх адміністративні центри, встановлює і змінює межі міста Мінська, областей і районів; при потребі відносить населені пункти до категорії міст обласного підпорядкування, встановлює і змінює їх кордони, утворює, змінює і ліквідує райони в містах, встановлює і змінює їх межі; об'єднує, з урахуванням думки населення та за згодою місцевих рад депутатів, однойменні АТО, що мають спільний адміністративний центр, в одну АТО (ст. 8) [8, с. 507].

Так, у Білорусі простежується беззаперечна і вирішальна роль президента республіки у процесі вирішення питань зміни меж областей, районів, районів у містах, адміністративних центрів. При цьому думка населення враховується тільки при об'єднанні однойменних АТО.

У Болгарії питання щодо зміни меж та статусу АТО врегульовані Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія». Так, ст. 6 закону встановлює, що межі та адміністративні центри областей встановлюються Указом Президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів (ст. 6) [4]. Згаданий закон також регламентує процедуру реалізації зазначених вище повноважень Президента Болгарії. Зокрема, зміна меж області може відбуватися тільки в межах наявних общин. Зміни затверджуються Указом Президента за пропозицією Ради

Міністрів країни. Зміна адміністративних центрів та назви також встановлюється Указом за пропозицією Ради Міністрів (ст. 26). Ініціювати відповідні зміни може населення, а тому зміни проводяться лише після консультації з громадянами (ст. 27) [4].

Зміна адміністративного центру і назви общини також здійснюється після консультації з населенням відповідної території, проте остаточне ухвалення здійснює Президент (ст. 29). Зміна назви населеного пункту та назви міських формувань національного значення здійснюється Указом Президента Республіки Болгарія (ст.ст. 34, 35) [4].

Уряд. Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» (ст. 29) встановлено, що для забезпечення сприятливіших умов для задоволення повсякденних потреб населення, охорони здоров'я, соціальних, культурних, торговельних, транспортних, фінансових, юридичних та інших послуг, один або кілька районів можуть бути відокремлені від общини і приєднані до сусідньої общини, яка знаходиться в іншій області, за рішенням Ради Міністрів, прийнятим на пропозицію міністра регіонального розвитку та губернаторів обох областей, при дотриманні визначеної законом процедури [4].

Рада Міністрів Республіки Білорусь подає Президенту Республіки Білорусь пропозиції щодо питань АТУ для ухвалення відповідних рішень; дає згоду обласним радам депутатів на віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування (ст. 9) [8, с. 507].

Законом Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» (ст. 4) передбачено, що утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюється Радою Міністрів після проведення консультацій із жителями. Крім того, стаття 4а визначає, що надання гміні чи місцевості статусу міста відбувається за розпорядженням Ради Міністрів. Зміну меж міста також здійснює Рада Міністрів відповідним розпорядженням після проведення консультації з місцевими жителями [6]. Можуть отримати статус гміни й адміністративні райони. Рішення з цього питання приймає Прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації з урахуванням думки зацікавлених суб'єктів (ст. 5) [6]. Отже, в Польщі питання щодо зміни меж та статусу АТО вирішуються на рівні виконавчої влади (Радою Міністрів, Прем'єр-міністром).

Центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Згідно з нормами Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. [3], в Україні утворення і ліквідація районів, районів у містах, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів так само проводить законодавчий орган влади за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. Віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення і зміну їх меж, а також змін їх підпорядкованості проводить також Верховна Рада за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. В той самий час Положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою...» встановлено, що зміну меж районів проводить виконавчий комітет обласної ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів. Встановлення та зміну меж районів у місті проводить міська рада за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад. Віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, встановлення і зміну їх меж, а також змін їх підпорядкованості проводить виконавчий комітет обласної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад. Об'єднання сільських населених пунктів, зміну їх підпорядкованості також проводить виконавчий комітет обласної ради за поданням виконав-

чого комітету відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад [3].

Щодо зарубіжного досвіду, то обласні ради депутатів Республіки Білорусь з урахуванням думки відповідних нижчих рад депутатів вносять до Ради Міністрів пропозиції щодо встановлення і зміни кордонів області, утворення та ліквідації районів в області, встановлення та зміни їх меж, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів, віднесення населених пунктів до категорії міст обласного підпорядкування, створення та ліквідації районів у містах обласного підпорядкування, встановлення і зміни їх меж, передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст обласного підпорядкування, встановлення і зміну меж міст обласного підпорядкування. Крім того, за погодженням з Радою Міністрів відносять населені пункти до категорії міст районного підпорядкування; відносять населені пункти до категорії селищ міського типу; встановлюють і змінюють межі міст районного підпорядкування та селищ міського типу, вирішують питання про передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст районного підпорядкування (ст. 10) [8, с. 507].

Районні ради депутатів Республіки Білорусь мають такий обсяг прав: вносять до обласних рад депутатів пропозиції про встановлення і зміну меж районів, міст районного підпорядкування, селищ міського типу і сільрад, віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування, селищ міського типу, передачу селищ міського типу і сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів міст районного підпорядкування; відносять населені пункти до категорії сільських населених пунктів; ліквідовують і утворюють сільські населені пункти, встановлюють і змінюють їх межі (ст. 11). Міські ради депутатів: вносять до обласних рад депутатів пропозиції про віднесення населених пунктів до категорії міст обласного підпорядкування; вносять до обласних рад депутатів, а Мінська міська рада депутатів – до Ради Міністрів Республіки Білорусь пропозиції щодо встановлення і зміни меж міста, утворення та ліквідацію районів у містах, встановлення і зміни їх меж, передачу селищ міського типу, сільських населених пунктів в адміністративне підпорядкування міських рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів (ст. 12). Селищні та сільські ради депутатів вносять до районних рад депутатів пропозиції про віднесення населених пунктів до категорії міст районного підпорядкування, селищ міського типу і сільських населених пунктів, встановлення і зміну їх меж (ст. 13) [8, с. 507].

Так, у Республіці Білорусь простежується чітка підпорядкованість місцевих рад вищим радам при вирішенні питань АТУ. Всі питання щодо зміни статусу та меж АТО вирішуються вищими органами.

Органи місцевого самоврядування. Окремі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері вирішення питань АТУ закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Зокрема, законодавцем встановлено право на розгляд питань АТУ в чітко визначених межах та винятково на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 41 ст. 26). Закон визначає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту (ст. 37). Виключно на пле-

нарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання щодо прийняття рішень з питань АТУ в межах і в порядку, визначених законом (ст. 43 п. 26) [2].

У Польщі Законом «Про гмінне самоврядування» встановлено, що на території гміни можуть утворюватися допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо. Місто, яке знаходиться в межах гміни, також може прирівнюватися до допоміжних одиниць. Допоміжні одиниці утворюються радою гміни, яка приймає рішення після проведення консультацій з жителями чи з їх ініціативи. Правила утворення, об'єднання, поділу, а також ліквідації допоміжних одиниць визначаються власним статутом гміни (ст. 5 закону) [6]. В той самий час окремі дослідники вважають, що саме польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно застосований в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку [10, с. 23].

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати висновки про те, що в багатьох європейських державах прийняті нормативно-правові акти, в тому числі й конституційні положення, в яких чітко регламентуються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань АТУ. Результати аналізу законодавства цих країн дають право стверджувати, що компетентним органом у прийнятті рішень при зміні меж та статусу АТО є парламент, хоча в окремих державах цю роль виконує президент (Білорусь, Болгарія) або виконавча влада (Польща). За поданням органів та посадових осіб виконавчої влади вирішуються окреслені питання. У більшості європейських унітарних держав питання, пов'язані зі зміною статусу та меж АТО, знаходять своє вирішення після консультації з населенням відповідних АТО [9, с. 22].

Виходячи з наведених положень нормативно-правових актів, можна констатувати, що в Україні правове поле у сфері вирішення питань АТУ потребує вдосконалення, оскільки містить суперечливі положення. Так, відповідно до Конституції України, Верховна Рада України має менший обсяг повноважень порівняно з тими, що визначені в Положенні «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», та не відповідає аналогічному досвіду європейських унітарних держав. Натомість в Україні залишаються чинними застарілі норми законодавства та немає спеціального закону щодо вирішення питань АТУ.

Отже, очевидна необхідність ухвалення закону України, в якому чітко визначалася б процедура зміни статусу АТО та їх просторових меж. Необхідність цього закону зумовлена тим, що чинні нормативно-правові акти, які регламентують названу процедуру, застаріли і певною мірою суперечать Конституції України. Ухвалення такого закону стане одним із важливих кроків України на шляху інтеграції до ЄС.

Отже, спираючись на досвід більшості європейських держав, ми вважаємо доречним законодавчо деталізувати деякі повноваження Верховної Ради України при вирішенні питань АТУ. Зокрема до повноважень Верховної Ради України з питань територіального устрою треба віднести ухвалення рішення про: утворення, ліквідацію, реорганізацію (поділ, приєднання), встановлення та зміну меж області, районів; надання населеним пунктам статусу міста, міста зі спеціальним статусом, містечка, селища, села, встановлення та зміну їх меж; ліквідацію та реорганізацію міста, міста зі спеціальним статусом, містечка, селища, села. Рішення про утворення, реоргані-

зацію, ліквідацію, встановлення та зміну меж районів у містах та містечках повинні прийматися відповідною міською радою, за погодженням з Верховною Радою України. При цьому вказані рішення повинні бути прийняті після проведення обов'язкових консультацій з населенням АТО, якої вони стосуються, та за поданням відповідної ради (обласної, районної, міської, містечкової, селищної, сільської).

Список використаних джерел

1. Конституція України. Закон України «Про Державний Гімн України». – К.: Видавничий дім «Скіф», 2006. – 48 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-Х від 12 березня 1981 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

4. Закон за административно-територіального устрою на республіка Бґларія від 14 липня 1995 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>

5. Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова. Закон Республики Молдова от 27 декабря 2001 г. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=227#more-227>

6. Про гмінне самоврядування. Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=861>

7. The Law on the territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries on 19 July 1994. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.HTM>

8. Республика Беларусь. Законы. Собрание законов Республики Беларусь / [сост. В. Г. Гавриленко]. – Минск: Право и экономика, 2007. – 1064 с.

9. Тварковська Л. Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах / Л. Тварковська // Віче. – 2011. – № 6. – С. 20–22.

10. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов // Віче. – 2011. – № 14. – С. 19–23.

Regarding the Role of State Authoritative and Local Self-Government Bodies in Resolving the Issues on Administrative and Territorial Structure: National and Foreign Experience

Liudmyla PRYPOLOVA,
Ph.D. in Law,
Lecturer of the Department of
General Juridical Subjects
of the Institute of the Criminal-
Executive Service
of the National Academy of Internal
Affairs of Ukraine

The role of state authoritative and local self-government bodies in resolving the issues on the administrative and territorial structure of Ukraine and some European unitary states on the basis of the proper provisions of normative legal instruments is analyzed. That there is a need to adopt a Law of Ukraine which would clearly prescribe the procedure for changes of the status of administrative and territorial units and their spatial boundaries is presented.

Keywords: status of administrative and territorial unit, change of the status and boundaries of an administrative territorial unit, legislation of European unitary states, parliament, government, president, local self-government bodies

Various constitutional acts of European unitary states stipulate that the main sources for initiating issues on formation, change of boundaries and status of administrative and territorial units (hereinafter, ATU) are the residents of the ATUs concerned. As a rule, the issues on formation, transformation or liquidation of an ATU are solved through the issuance of a separate act by the parliament of the state (in Italy, Spain, Liechtenstein, Luxemburg, the Netherlands, Moldova,

France, Portugal, and others). Although, the decisive role in solving the issues regarding the change of administrative and territorial structure (hereinafter, ATS) belongs to the President and the Council of Ministers in Belarus and Bulgaria, and to the Council of Ministers and the Prime Minister in Poland.

The formation of a complex view of the degree of exemplary legislative regulation of the procedure to change the status of ATUs and their spatial boundaries

is possible only on the basis of the comparative legal analysis of the proper national and foreign legal acts. This type of analysis allows for the defining of the roles of those bodies which participate in solving the issues on the ATS: parliament, government, head of the country, central and local bodies of executive power, bodies of local self-government. This range of difficulties was studied by I. Vermenych, K. Vitman, I. Kresina, A. Kovalenko, V. Novyk, I. Magnovsky, M. Matviishyn, M. Khonda, V. Iatsuba, etc. We can also consider it by defining the role of each of the mentioned authoritative bodies.

Parliament. According to Article 85 (item 29) of the Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine is authorized to form and liquidate districts; to set and change the boundaries of districts and towns; to categorize localities as towns; to name and rename localities and districts [1]. The parliamentary powers of forming and changing the status and boundaries of districts inside cities remain undetermined by the Constitution.

The current legislation stipulates the implementation of constitutional powers of Parliament while settling the issues on the ATS. So that, the Regulation 'On the Settlement of Issues on the Administrative and Territorial Structure' (the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR № 1654 of 12 March 1981) determines the procedure to change the status of territorial units and their boundaries.

In considering foreign experiences, one can mention that the Law of the Republic of Lithuania 'On Administrative and Territorial Units of the Republic of Lithuania and Their Boundaries' prescribes the powers and the procedure of the realization of the Seimas jurisdiction in resolving issues on the ATS. In particular, Article 6 stipulates that the foundation of districts and the change of their boundaries, as well as the foundation and change of their centres and frontiers shall be set and abolished by the Seimas in response to a proposal of the authorities of the Republic of Lithuania. The boundaries of municipalities shall be changed when the number of municipalities or their boundaries is changed. The special Law sets forth that the foundation of municipalities and change of their boundaries, as well as the foundation and change of their centres and frontiers (Article 7) is carried out by the Seimas in response to a proposal of the authorities of the Republic of Lithuania and with regard to the opinion of local self-government [4]. Consequently, the experience of Lithuania does not foresee holding obligatory referendums on consultation with the population to settle the outlined issues.

The Law 'On Administrative and Territorial Structure of the Republic of Moldova' (Chapter 3) envisages that formation, liquidation and change of status of an ATU is carried out by Parliament after having held consultations with its citizens. The same procedure is applied while changing the boundaries of an ATU if it is conditioned by the necessity to transfer localities from one ATU to another or to replace its administrative centre [6].

Head of state. In Ukraine, the President has the right to legislative initiation and veto (articles 93, 94 of the Constitution of Ukraine) and, accordingly, can influence the adoption of laws concerning the settlement of issues on the ATS. At the same time, in some European states the main role in settling the issues on the change of status of ATUs also belongs to the president. For example, the Law 'On Administrative and

Territorial Structure and Procedure of Settling the Issues on the Administrative and Territorial Structure of the Republic of Belarus' stipulates that the President of the Republic of Belarus, in response to a request by the Council of Ministers of the Republic of Belarus and taking into account the opinion of deputies of the local councils, forms and liquidates regions and districts, sets and transfers their administrative centres, sets and changes the boundaries of the city of Minsk, regions and districts; if necessary, categorizes localities as cities of regional subordination, sets and changes their boundaries; if necessary, forms, changes and liquidates the districts in the cities, sets and changes their boundaries; taking into consideration the opinion of the population and having the consent of local councils' deputies, unites similarly-named ATUs which have a common administrative centre into a new one (Article 8) [Gavrylenko, 2007: 507].

Thus, one can trace the implicit and decisive role of the President of the Republic of Belarus in the process of settling the issues on changes of the boundaries of regions, districts, cities' districts and administrative centres. At the same time, the opinion of the population is taken into account only while uniting similarly-named ATUs.

In Bulgaria, the issues on the change of boundaries and the status of ATUs are regulated by the Law 'On Administrative and Territorial Structure of the Republic of Bulgaria'. Article 6 of the Law stipulates that the boundaries and administrative centres of the regions are determined by a Decree of the President of Bulgaria in response to a proposal of the Council of Ministers [5]. The above-mentioned Law also regulates the implementation of the appropriate powers of the President of Bulgaria. In particular, the change of boundaries of the regions can take place only within the bounds of existing communities. The changes are adopted by a Decree of the President in response to a proposal of the Council of Ministers of the state. The change of administrative centres and names thereof is also adopted by a Decree of the President in response to a proposal of the Council of Ministers (Article 26). The population can also initiate proper changes, that is why they are made only after consultations with citizens (Article 27) [5]. The changes of an administrative centre and name of the community are also made after consultations with the population of the proper territory; however, the final decision is taken by the President (Article 29). The change of the name of a locality and the name of city settlements of national importance is implemented by a Decree of the President of the Republic of Bulgaria (articles 34, 35) [5].

Government. The Law 'On Administrative and Territorial Structure of the Republic of Bulgaria' (Article 29) stipulates that in order to provide more favourable conditions for supplementing the daily needs of the population, health care, social, cultural, trade, transport, financial, legal, and other services, one or several districts can be separated from a proper community and incorporated to a nearby community which is situated in another district, according to a decision of the Council of Ministers taken in response to a proposal of the Minister for Regional Development and the governors of both districts, if the procedure prescribed by the Law is abided by [5].

The Council of Ministers of the Republic of Belarus submits the propositions on the ATS to the President of the Republic of Belarus to make the proper decisions; gives its consent to the regional councils of deputies on



the categorization of localities as towns of district subordination (Article 9) [Gavrylenko, 2007: 507].

The Law of the Republic of Poland 'On Municipal Self-Government' foresees (Article 4) that formation, unification, division and liquidation of municipalities, the establishment of their boundaries and names, as well as the determination of the location of their organs is carried out by the Council of Ministers after consultations with the inhabitants. Moreover, Article 4^a prescribes that a municipality or locality can obtain the status of a town under the Order of the Council of Ministers. The change of city boundaries is also made on the basis of a proper Order of the Council of Ministers issued after consultations with the local people [7]. The administrative districts can also attain the status of municipalities. The appropriate decision is taken by the Prime Minister in response to a request by the Minister of Interior Affairs and the administration, taking into account the opinion of the interested subjects (Article 5) [7]. Thus, in Poland the issues on the change of boundaries and status of the ATUs are settled at the level of executive power (i.e., by the Council of Ministers, the Prime Minister).

Central and local bodies of the executive power. According to the norms of the Regulation 'On Settling Issues on the Administrative and Territorial Structure' of 12 March 1981 [3], the formation and liquidation of districts and districts in cities, as well as the establishment and transference of district administrative centres in Ukraine is also carried out by the legislative body in response to a request by the executive committees of the proper regional, city or city of republican subordination councils. The categorization of localities as cities of republican, regional or district subordination, the establishment and change of their boundaries, and the changes of their subordination are also carried out by the Verkhovna Rada of Ukraine in response to a request by the executive committees of the proper regional, city or city of republican subordination councils. At the same time, the Regulation 'On Settling Issues on the Administrative and Territorial Structure' stipulates that the change of a district's boundaries is carried out by the executive committee of the regional council in response to a request by the executive committees of the proper district, city or city of republican subordination councils of people's deputies. The establishment and change of boundaries of the city districts is carried out by the city council in response to a request by the executive committees of the proper city district councils. The categorization of localities as urban-type settlements, the establishment and change of their boundaries, as well as changes of their subordination are carried out by the executive committee of the regional council in response to a request by the executive committees of the proper district, city or city of republican subordination councils. The unification of rural settlements and change of their subordination is also carried out by the executive committee of the regional council in response to a request by the executive committees of the proper district, city or city of republican subordination councils [3].

In considering foreign experiences, we can mention that, taking into account the opinion of the proper councils of deputies of lower rank, the regional councils of the deputies of the Republic of Belarus submit their proposals to the Council of Ministers. These proposals concern the establishment and change of boundaries of a region; the formation and liquidation

of districts inside the regions, the establishment and change of their boundaries, and the establishment and transference of their administrative centres; the categorization of localities as cities of regional subordination; the formation and liquidation of districts in the cities of regional subordination, and the establishment and change of their boundaries; the transference of urban-type and rural settlements to the administrative subordination of the deputies' city councils, the executive and regulatory bodies of the cities of regional subordination; the establishment and change of boundaries of the cities of regional subordination. In addition, the consent of the Council of Ministers is necessary to categorize localities as towns of district subordination or urban-type settlements; to establish and change the boundaries of towns of regional subordination and urban-type settlements; to settle the issues on the transference of urban-type and rural settlements to the administrative subordination of the deputies' city councils, the executive and regulatory bodies of the towns of district subordination (Article 10) [Gavrylenko, 2007: 507].

The district councils of deputies of the Republic of Belarus have the following scope of rights: to make proposals to the regional councils of deputies to establish and change the boundaries of districts, towns of district subordination, urban-type settlements and village councils; to categorize localities as towns of district subordination or urban-type settlements; to transfer urban-type and rural settlements to the administrative subordination of the deputies' city councils, executive and regulatory bodies of the towns of district subordination; to categorize localities as rural settlements; to liquidate and form rural settlements, as well as to establish and change their boundaries (Article 11). The city councils of deputies make proposals to the regional councils of deputies to categorize localities as cities of regional subordination; make proposals to the regional councils of deputies (and the Minsk city council of deputies makes proposals to the Council of Ministers of the Republic of Belarus) to establish and change the boundaries of a city, to form and liquidate the districts in cities, as well as to establish and change their boundaries, to transfer urban-type and rural settlements to the administrative subordination of the city councils of deputies, executive and regulatory bodies (Article 12). The settlement and village councils of deputies make proposals to the district councils of deputies to categorize localities as towns of district subordination, urban-type or rural settlements and to establish and change the boundaries thereof (Article 13) [Gavrylenko, 2007: 507].

Thus, in the Republic of Belarus one can trace the clear subordination of local councils to higher councils while settling the issues on the ATS. All the issues on change of the status and boundaries of ATUs are resolved by higher bodies.

Local self-government bodies. Some powers of local self-government bodies concerning the settlement of the ATS issues are set forth in the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' of 21 May 1997. In particular, the legislators set forth the right to consider the issues on the ATS within clearly defined limits and exclusively at the plenary meetings of village, settlement and city councils (Item 41 of Article 26). The Law determines that the executive bodies of village, settlement and city councils are authorized to prepare and introduce for consideration

by the council the issues on the denomination (change of the name) of streets, alleys, boulevards, squares, parks, public gardens, bridges and other buildings located in the territory of the proper locality (Article 37). Within limits and due to the order prescribed by law, the district and regional councils settle issues on the ATS, but they can do that exceptionally at their plenary meetings (Item 26 of Article 43) [2].

The Polish Law 'On Municipal Self-Government' stipulates that auxiliary units (such as rural areas, districts, settlements, etc.) can be founded in the territory of a municipality. A city which is located within the territory of a municipality can also be equaled to an auxiliary unit. The auxiliary units are formed by the municipal council which takes decision after consultations with the inhabitants or on their initiative. The rules of formation, unification, division, and liquidation of auxiliary units are defined by the specific charter of the municipality (Article 5) [7]. At the same time, some researchers consider that the Polish experience of local self-government reformation could be successfully applied in Ukraine, especially in respect to the improvement of the territorial basis of local self-government that is the core problem of modern political and legal development in our state [Frolov, 2011: 23].

In summarizing the above-mentioned statements we can conclude that many European states have adopted regulatory acts (including constitutional provisions) which accurately prescribe the powers of state and local self-government bodies concerning the settlement of issues on the ATS. The analysis of the legislation of these countries allows us to assert that Parliament is a competent body to make decisions on change of boundaries and the status of ATUs, however in some states this role is carried out by the president (Belarus, Bulgaria) or the bodies of executive power (Poland). The outlined issues are settled in response to a request by the executive power bodies and their servants. In the majority of European unitary states, the issues on the change of status and boundaries of ATUs are settled after consultations with the population [Tvarkovska, 2011: 22].

After taking into consideration the above-mentioned provisions of different legal acts, one can state that the legal field of settling the issues on the ATS in Ukraine requires improvement as far as it contains contradictory regulations. For example, in accordance with the Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine has less powers in comparison with those defined in the Regulation 'On Settling Issues on the Administrative and Territorial Structure of the Ukrainian SSR', and that is not in line with the analogous experience of other European unitary states. In addition, in Ukraine there are a lot of out-of-date legal norms and there is no specific law to settle the issues on the ATS.

Consequently, there is an obvious necessity to adopt a Law of Ukraine where the procedure of the change of status of ATUs and their spatial boundaries would clearly be determined. This necessity is predetermined by the fact that effective legal acts regulating the above-mentioned procedure are out-of-date and partially contradict the Constitution of Ukraine. The adoption of such a law would become one of the vital steps on the journey to Ukraine's European integration.

Thus, taking into consideration the experiences of the majority of European states, we think that it is appropriate to specify some legislative powers of the Verkhovna Rada of Ukraine while settling the issues on the ATS. In particular, the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine concerning the territorial structure have to include settlement of the following issues: the formation, liquidation, reorganization (division, unification) of regions and districts, as well as the

establishment and change of boundaries thereof; the categorization of a locality as a city, a city with special status, a town, a settlement, a village, as well as the establishment and change of their boundaries; the liquidation and reorganization of cities, cities with special status, towns, settlements, villages. Decisions on the formation, reorganization, liquidation, establishment and change of boundaries of districts within cities and towns should be taken by the proper city council upon approval of the Verkhovna Rada of Ukraine. The mentioned decisions have to be taken after obligatory consultations with the population of the proper ATU, and in the response to the request of the proper council (regional, district, city, town, settlement, village).

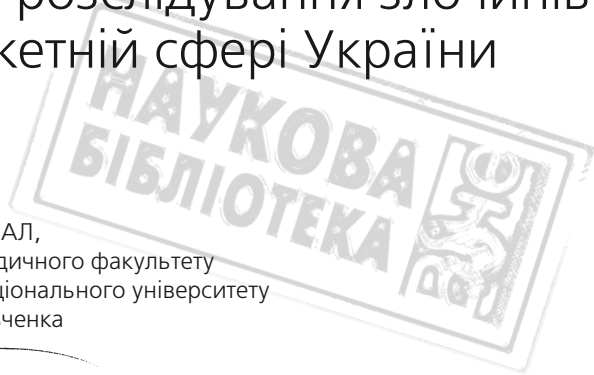
References

1. Конституція України. Закон України «Про Державний Гімн України» (2006) [The Constitution of Ukraine. The Law of Ukraine 'On the National Anthem of Ukraine']. Київ: Видавничий дім «Скіф».
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. [On Local Self-Government in Ukraine, The Law of Ukraine, 21 May 1997] (1997), *Відомості Верховної Ради України*, 24: 170.
3. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-Х від 12 березня 1981 р. [The Regulation on Settling Issues on the Administrative and Territorial Structure. Adopted by the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR № 1654, 12 March 1981], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>>
4. The Law on the Territorial Administrative Units of the Republic of Lithuania and Their Boundaries on 19 July 1994, <<http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.HTM>>
5. Закон за административно-територіального устрою на республіка България від 14 липня 1995 р. [The Law on Administrative and Territorial Structure of the Republic of Bulgaria, 14 July 1995], <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>>
6. Об административно-територіальном устройстве Республики Молдова от 27 декабря 2001 г. [On Administrative and Territorial Structure of the Republic of Moldova. The Law of the Republic of Moldova, 27 December 2001], <<http://www.csi.org.ua/www/?p=227#more-227>>
7. Про гмінне самоврядування. Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. [On Municipal Self-Government. The Law of the Republic of Poland, 8 March 1990], <<http://www.csi.org.ua/www/?p=861>>
8. **Frolov O.** (2011) 'Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі' [Establishment and development of local self-government in Poland], *Віче* 14: 19–23.
9. **Tvarkovska L.** (2011) 'Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах' [Some aspects of legislative regulation of the change of status and boundaries of administrative and territorial units in Ukraine and European countries], *Віче* 6: 20–22.
10. *Республика Беларусь. Законы. Собрание законов Республики Беларусь* [The Republic of Belarus. Laws. Collection of laws of the Republic of Belarus] (2007), V. Gavrylenko (ed.). Минск: Право и экономика.



Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України

Олена ШАПОВАЛ,
студентка юридичного факультету
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка



17



Досліджено теоретичні та практичні проблеми використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у бюджетній сфері, зокрема, уявлення про поняття спеціальних знань у широкому та вузькому сенсі, форми їх використання під час досудового кримінального провадження.

Ключові слова: методика розслідування, порушення бюджетного законодавства, бюджетні злочини, криміналістична характеристика злочинів, бюджетні кошти.

Исследованы теоретические и практические проблемы использования специальных знаний при расследовании преступлений в бюджетной сфере, в частности, доктринальные основы понятия специальных знаний в широком и узком смысле, формы их использования во время досудебного расследования.

Ключевые слова: методика расследования, нарушение бюджетного законодательства, бюджетные преступления, криминалистическая характеристика преступлений, бюджетные средства.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система нашої держави будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами. Водночас державне майно є одним із найбажаніших об'єктів злочинних посягань, тому протидія злочинності в бюджетній сфері визначена пріоритетною в діяльності правоохоронних органів. Зважаючи на це, вказаний напрям не може залишатися поза увагою криміналістичної науки, особливо в аспекті розроблення сучасних засобів і методів дізнання органами досудового розслідування.

Наукове забезпечення протидії злочинності в бюджетній сфері є важливим завданням усіх наук кримінально-правового циклу. У криміналістичній науці вказані питання концептуально залишаються малодослідженими. Істотне значення для їхнього вирішення мають теоретичні концепції та практичні рекомендації, викладені у працях Л. Аркуші, О. Бандурки, В. Бахіна, Р. Белкіна, Г. Зуйкова, І. Лузгіна, М. Салтевського, М. Селиванова, В. Шепітька, Б. Щура, М. Яблокова та інших учених. Проблематика застосування спеціальних знань при розслідуванні злочинів досліджувалася в роботах В. Гончаренка, Ю. Грошевого, М. Костицького та ін. Проте недостатня розробленість цієї проблеми негативно позначається на науково-дослідній сфері та практичній діяльності органів досудового розслідування й суду.

Метою публікації є розкриття можливості використання спеціальних знань у розслідуванні злочинів, вчинених у бюджетній сфері України.

Вклад основного матеріалу. Успіх розслідування злочинів нерідко пов'язаний із умілим використанням спеціальних знань і навичок. Слідчий як особа, котра ініціює залучення фахівців до процесу розслідування, повинен повністю розуміти їхню роль і можливості, з урахуванням яких ухвалювати обґрунтовані процесуальні й організаційно-тактичні рішення.

У 1960-х роках А. Коні у статті «Суд – наука – мистецтво» розкрив широкі можливості застосування спеціальних знань у судовій діяльності того часу. Він зазначив, що «судова практика дуже часто примушує звертатися до спеціальних досліджень, зосереджуючи в них центр ваги справи, або звертатися за допомогою до обізнаних людей, тобто експертів, у різних спеціальних галузях знань, мистецтв і ремесел» [6, с. 192–193, 200]. Схожа картина застосування спеціальних знань збереглася й донині.

Необхідність використання в кримінальному процесі наукових, технічних та інших знань пов'язана з тим, що розслідування злочину є складним процесом пізнання об'єктивної дійсності. Хоч би яким високо освіченим та добре підготовленим був слідчий, він завжди залишиться спеціалістом вузького профілю й не володітиме в повному обсязі значним потенціалом науки, техніки, ремесел, мистецтва [10, с. 281]. Тому дослідження події злочину та пізнання особи, яка його вчинила, потребує застосування різних спеціальних знань і навичок у різних видах діяльності.

В. Гончаренко та інші вчені розглядають спеціальні знання як такі, що відповідають вимогам сучасного розвитку науки й можуть бути використані в кримінально-процесуальній діяльності для доведення окремих обставин кримінальної справи, збору та закріплення доказів тощо [2, с. 11, 112–115]. Таке визначення повністю відповідає нормам КПК України, зокрема, ст. 22, яка обумовлює всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи з використанням сучасних наукових знань.

Дослідники, зокрема М. Костицький, вважають, що нині законодавчо врегульовано лише дві форми застосування спеціальних знань: участь спеціаліста в слідчих діях та проведення експертизи [7, с. 58].

Ми підтримуємо іншу позицію, яку пропонують В. Гончаренко, В. Лисиченко та В. Циркаль. Ці вчені визначили три процесуальні форми використання цих знань у досудовому слідстві залежно від суб'єктів, які

ними володіють: слідчого, спеціаліста та експерта [2, с. 112–115; 9, с. 8–18]. На нашу думку, такий поділ за суб'єктами застосування спеціальних знань у кримінальному процесі є найбільш правильним і можливим.

Необхідність спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України зумовлена, насамперед, специфікою предмета злочинного посягання й способом скоєння злочинів у справах цієї категорії. У зв'язку з цим слідчий об'єктивно вимушений залучити вузьких спеціалістів для допомоги в розслідуванні таких злочинів.

Отже, в криміналістиці спеціальні знання визначаються як наукові, технічні та інші, зокрема й криміналістичні знання, отримані шляхом узагальнень, а також навички, які використовують разом із науково-технічними засобами для пошуку, виявлення, вилучення та дослідження слідів злочину з метою одержання доказової та орієнтуючої інформації, необхідної для встановлення істини у справі – тобто набуті в процесі роботи в окремих галузях практичної діяльності [8, с. 48].

Аналіз матеріалів слідчої та судової практики дає підстави стверджувати, що розслідування злочинів у бюджетній сфері неможливе без використання слідчим спеціальних знань іще до порушення кримінальної справи та під час досудового слідства при проведенні слідчих та інших дій.

Щоб забезпечити ефективне використання спеціальних знань, необхідно здійснити організаційний захід – визначити й залучити конкретних осіб, які володіють спеціальними знаннями в тій чи іншій галузі (фахівців із бухгалтерського обліку, будівництва, фінансів, банківської справи тощо) [3].

Спеціальні знання слідчий може застосовувати як у процесуальних, так і в непроцесуальних формах. Практика свідчить, що найбільш ефективними формами їхнього використання у розслідуванні злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства, є: а) отримання консультацій обізнаних осіб із різних питань; б) проведення ревізії; в) призначення експертиз; г) залучення спеціаліста для участі в проведенні окремих слідчих дій [12, с. 102]. Крім того, при розслідуванні злочинів цього виду в окремих випадках проводять допити експертів, ревізорів та інших обізнаних осіб.

Консультації є найбільш розповсюдженою формою непроцесуальної допомоги слідчому особами, обізнаними в певній професійній сфері, для вирішення широкого кола питань. Аналіз практики розслідування злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства, а також отримана завдяки анкетуванню слідчих інформація підтверджує справедливості такого твердження й для цих злочинів.

За консультаціями до осіб, які володіють спеціальними знаннями у різних галузях, слідчі частіше за все звертаються для:

а) роз'яснення положень нормативних актів, що стосуються бюджетної сфери (з цією метою доцільно звертатися до фахівців у галузі фінансового права);

б) ознайомлення зі спеціальними питаннями – особливостями порядку виділення та використання бюджетних коштів, бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в державному органі чи установі (надати таку консультативну допомогу можуть ревізори, які проводили ревізію, а також службові особи Державної казначейської служби України або фінансових органів);

в) консультація стосовно акту ревізії та допомога в оцінюванні висновків ревізорів. Безумовно, якщо слідчий володіє основами бухгалтерського обліку, то він і сам спроможний проаналізувати узагальнену інформацію. Однак, як вказують учені, навіть у цьому разі з'ясування окремих пунктів акта ревізії або іншого документа із бухгалтером дає змогу слідчому переконатися в правильності аналізу отриманої інформації [11, с. 6]. Крім того, може виникнути потреба одержати додаткові відомості в галузі будівництва (якщо злочинці використовували бюджетні кошти для фінансування витрат на будівництво), банківської справи (при розслідуванні фактів

порушень бюджетного законодавства з кредитними коштами) тощо;

г) допомога при підготовці до окремих слідчих дій (для консультації залучають різних спеціалістів, зокрема, інженерів, економістів, бухгалтерів, криміналістів). Наприклад, при вирішенні питання призначення ревізії або судово-бухгалтерської експертизи фахівець у галузі бухгалтерського обліку може надати допомогу слідчому у правильному формулюванні запитань ревізору чи експерту. Крім того, спеціаліст іноді може підказати слідчому послідовність проведення слідчих дій у справі та допомогти з вибором тактичних прийомів, які доцільно застосувати при проведенні певної слідчої дії.

Ревізія як непроцесуальна форма використання спеціальних знань застосовується фактично в усіх випадках розслідування злочинних порушень бюджетного законодавства. Документальна ревізія є однією з найважливіших форм фінансово-економічного контролю за господарською діяльністю підприємств, установ та організацій, які повністю фінансуються з бюджету або одержують бюджетні кошти. Без цієї форми документального контролю жодна кримінальна справа про злочинні порушення бюджетного законодавства не тільки не може бути успішно завершена, а й у більшості випадків не може бути взагалі порушена.

Значні труднощі виникають при призначенні та проведенні документальних ревізій і судово-економічних експертиз, що заважає успішному розслідуванню злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства. Детального розгляду, зокрема, потребує проблема призначення ревізії правоохоронними органами.

Проведення ревізій та перевірок в установах бюджетної сфери має свою специфіку, втім, на практиці значення належної підготовки до проведення ревізії часто недооцінюється. Нерідко слідчі зовсім не формулюють конкретних запитань ревізорам, сподіваючись на те, що вони самостійно знайдуть якісь порушення бюджетного законодавства. У подальшому це може призвести до необхідності додаткових ревізій, втрати доказів, затягування часу розслідування [1, с. 70].

Питання ревізорам у справах про бюджетні злочини можуть бути такими: а) чи правомірним було одержання установою бюджетних коштів; б) чи відповідали витрати цільовому призначенню коштів; в) чи не перевищували видатки встановлені нормативно-правовими актами та плановими документами обмеження; г) яку кількість бюджетних коштів використано з порушеннями; г) хто зі службових осіб відповідальний за дотримання вимог бюджетного законодавства, норми якого були порушені. Залежно від специфіки справи в кожному конкретному випадку питання можуть бути деталізовані.

Якість проведення ревізії значною мірою залежить від тісної взаємодії працівників органів Державної фінансової інспекції України (далі – ДФІУ) з оперативними працівниками та слідчими.

Така взаємодія при розслідуванні економічних (в тому числі й бюджетних) злочинів має полягати в: а) спільному обговоренні складу ревізійної групи, узгодженні програми ревізії; б) колективних діях і заходах зі створення належних умов ревізії; в) проведенні в разі необхідності ревізії у присутності працівників правоохоронного органу на місці або вже в приміщенні правоохоронного органу з належним чином вилученими документами; г) забезпеченні при необхідності працівниками правоохоронного органу присутності службових осіб об'єкта контролю для надання пояснень ревізорам та підписання акта ревізії; г) спільному вирішенні питання про залучення спеціалістів інших галузей до процесу ревізії; д) взаємному інформуванні слідчого або оперативного працівника і ревізора про результати своєї роботи; е) сумісному визначенні найефективніших методів ревізії; е) обговоренні та визначенні черговості проведення окремих ревізійних дій, черговості відібрання пояснень у службових осіб, діяльність яких перевіряється; ж) спільному визначенні місця проведення дій у межах ревізії та підписання кінцевого чи проміжного акта ревізії; з) за необхідності продовження термінів ревізії; и) припиненні праців-



никами правоохоронних органів протидії службових осіб ревізорам, щодо яких ведеться перевірка, охороні представників контрольно-ревізійної служби, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжитті заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; і) передачі правоохоронцями ревізорам раніше вилучених на об'єкті контролю бухгалтерських документів; ї) вирішенні правоохоронним органом питання про поновлення втраченого бухгалтерського обліку на об'єкті контролю; й) здійсненні колективних заходів із одержання та збереження необхідних для ревізії й самої кримінальної справи матеріалів; к) забезпеченні правоохоронними органами зустрічних перевірок; л) проведенні заходів із відшкодування завданих державі збитків та усуненні інших фінансових правопорушень; м) періодичній звітці органами ДФІУ та правоохоронними органами результатів аналізу матеріалів ревізії. У літературі зустрічаються й інші форми взаємодії, наприклад, забезпечення раптовості проведення окремих ревізійних дій, сумісне формулювання конкретного завдання ревізії тощо [5, с. 163].

Хочемо наголосити на нагальній потребі врегулювання взаємодії правоохоронних органів із Рахунковою палатою України. Діяльність цього спеціалізованого органу в сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства має важливе значення. У той самий час, як підкреслює В. Клочков, у співпраці Рахункової палати та Генеральної прокуратури України є істотні недоліки, обумовлені недостатньою нормативно-правовою регламентацією процесу передачі матеріалів перевірок Рахункової палати до прокуратури, а також відмовою судів вважати її звіти джерелами доказів. У зв'язку з цим автор вносить слушні пропозиції, спрямовані на вдосконалення взаємодії Рахункової палати з Генеральною прокуратурою [4, с. 28]. На нашу думку, доцільно вдосконалити таку взаємодію й із Міністерством внутрішніх справ, для чого слід розробити відповідну нормативно-правову базу.

Залучення спеціалістів до проведення окремих слідчих дій є процесуальною формою використання спеціальних знань у розслідуванні (ст. 71 КПК України). У науковій літературі зазначається, що необхідність участі спеціаліста в проведенні певної слідчої дії (допиту, виїмки, обшуку тощо) виникає при: 1) відсутності відповідних спеціальних знань та навичок у слідчого; 2) недостатньому володінні слідчим прийомом та засобами швидкого та якісного виконання роботи, що потребує спеціальних знань і навичок; 3) необхідності з етичних або тактичних міркувань доручити здійснення певних дій саме спеціалісту; 4) одночасному застосуванні різних засобів криміналістичної техніки; 5) необхідності виконати значний обсяг роботи, яка потребує спеціальної компетенції [12, с. 107].

Висновки. Отже, в широкому розумінні спеціальними знаннями під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України є будь-які професійні знання, необхідні для вирішення питань, що з'являються під час досудового розслідування та судового провадження. У вузькому сенсі – це будь-які професійні знання обізнаних осіб, залучених до виконання завдань кримінального провадження в установленому законом порядку.

Успішне розслідування злочинних порушень бюджетного законодавства потребує особливо ретельної організації, зважаючи на специфічний предмет посягання та складний механізм вчинення цих злочинів. Зокрема, завжди виникає потреба в широкому використанні спеціальних знань зі сфер бухгалтерського обліку, фінансового права та деяких інших. Цей аспект не завжди враховують слідчі при плануванні розслідування. Без допомоги спеціалістів слідчий просто не в змозі зібрати достатньо доказів і дати їм кваліфіковану оцінку. Це обумовлено складністю розуміння особливостей використання бюджетних коштів та документального оформлення операцій із ними, недосконалістю бюджетного законодавства.

Узагальнення досвіду розслідування злочинних порушень профільного законодавства дає підстави для висновку, що при проведенні слідчих дій у цих справах потреба в залученні спеціаліста виникає частіше, ніж це

фактично робиться. Саме проведення комплексу слідчих дій без залучення спеціаліста є причиною упущень, коли вилучаються не всі потрібні документи, значно більше часу витрачається на проведення допитів, а самі ці допити проводять некваліфіковано тощо.

Типовим для розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України, є використання спеціальних знань, консультації обізнаних осіб (спеціалістів), призначення ревізії, участь фахівців у підготовці та проведенні тактичних операцій, у гласних і негласних слідчих (розшукових) діях, судових експертизах. Кожна з указаних форм має свою специфіку, а судова експертиза, що є найважливішою з них, потребує організаційного та правового вдосконалення, зокрема, чіткішої диференціації експертних завдань і додаткового дослідження питання визнання допустимості правознавчих експертиз у кримінальному провадженні.

Отже, широке та ефективне використання спеціальних знань у справах про зловживання бюджетними коштами, налагодження тісної взаємодії зі спеціалістами є найбільш значущим аспектом організації розслідування злочинів вказаного виду.

Список використаних джерел

1. *Бондаренко О. О.* Оцінювання та використання матеріалів ревізії при розслідуванні злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства / О. О. Бондаренко, Р. Л. Степанюк // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики: збірник наукових праць. Вип. 10. – Х.: Право, 2010. – С. 68–73.
2. *Гончаренко В.И.* Использование данных естественных и технических наук в уголовном судопроизводстве (Методологические вопросы): Монография. – К.: Вища школа, 1980. – С. 11, 112–115.
3. *Клименко Н.* Щодо сутності корупції та антикорупційних судових експертиз / Н. Клименко // Віче. – К., 2012. – № 6. – С. 15–16.
4. *Клочков В.* Взаємодія Генеральної прокуратури України з Рахунковою палатою щодо охорони прав і свобод особистості / В. Клочков // Міліція України. – 2004. – № 2. – С. 28.
5. *Коломієць О. О.* Взаємодія Державної контрольно-ревізійної служби та оперативних підрозділів при розкритті розкрадань на об'єктах бюджетної сфери / О. О. Коломієць // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 156–164.
6. *Кони А. Ф.* Собрание сочинений: В 8 т. – М.: Юридическая литература, 1966. – Т. 1. – С. 192–193, 200.
7. *Костицький М. В.* Використання спеціальних психологічних знань у радянському кримінальному процесі. – К.: НМК ВО, 1990. – С. 58.
8. *Кравченко А. А.* Применение специальных познаний при раскрытии и расследовании преступлений / А. А. Кравченко, М. Г. Щербакровский. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – С. 48.
9. *Лисиченко В. К.* Формы использования специальных познаний и виды участия специалистов на предварительном следствии / В. К. Лисиченко, В. В. Циркаль // Применение специальных познаний в борьбе с преступностью: Межвуз. сб. научн. тр. – Свердловск: Свердловский ордена Трудового красного знамени юридический институт им. Р. А. Руденко, 1983. – С. 8–18.
10. *Образцов В. А.* Выявление и изобличение преступника. – М.: Юристъ, 1997. – С. 281.
11. *Романюк Б. В.* Сучасні теоретичні та правові проблеми використання спеціальних знань у досудовому слідстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Б. В. Романюк; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 20 с.
12. *Степанюк Р. Л.* Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України / Р. Л. Степанюк // Криміналістичний вісник: [наук.-практ. зб. / голов. ред. Коваленко В. та ін.] / ДНДЕКЦ МВС України; НАВС. – К.: ТОВ «Еліт Прінт», 2012. – № 17. – С. 102–108.

Usage of Special Knowledge during the Investigation of Crimes in the Budget Sphere of Ukraine

Olena SHAPOVAL,
Student of the Juridical Faculty of
Taras Shevchenko National
University of Kyiv

Theoretical and practical problems of the usage of special knowledge during the investigation of crimes in the budget sphere are analyzed. In particular, the strict and general sense of the idea of the special knowledge concept and the forms of its usage during prejudicial criminal proceedings are investigated.

Keywords: methodology of investigation, budget legislation violation, budget crimes, criminalistic characteristics of crimes, budgetary funds

20

According to Article 95 of the Constitution of Ukraine, the budget system of our state is based on the grounds of fair and unprejudiced distribution of social wealth between citizens and territorial communities. At the same time, state property is one of the most desirable objects of criminal infringements, so the prevention of crimes in the budget sphere is specified as a priority for law enforcement bodies. Consequently, the above-mentioned direction cannot be left unnoticed by the science of criminalistics, especially in terms of the development of modern means and methods of inquiry by prejudicial inquiry bodies.

The scientific assurance of crime prevention in the budget sphere is a significant task of all the sciences of criminal and legal cycle. These issues remain conceptually under-investigated in the science of criminalistics. Theoretical conceptions and practical recommendations set out in works of L. Arkusha, O. Bandurka, V. Bakhin, R. Belkin, H. Zuikov, I. Luzgin, M. Saltevsy, M. Selivanov, V. Shepitko, B. Shchur, M. Iablukov and other scientists are of vital importance for their solution. Problems of the application of special knowledge during a crime investigation were studied in the works of V. Goncharenko, I. Groshevy, M. Kostytsky, etc. Although, insufficient exploration of this problem negatively affects the scientific and research sphere and the practical activity of the prejudicial inquiry bodies and the courts.

The objective of the publication is to reveal the possibility of the use of special knowledge during the investigation of crimes committed in the budget sphere of Ukraine.

The success of criminal investigations is often connected with the competent usage of special knowledge and skills. The investigator as the person initiating the involvement of experts to the investigation process should completely understand their role and possibilities, taking the latter into account in order to make well-grounded tactical decisions, proceedings and organization.

In the 1960-s, A. Koni revealed wide ranging possibilities regarding the application of special knowledge in the judicial activities of that time in his article 'Court – Science – Art'. He noted that "very often judicial practice requires us to turn to special researches, the centre of case balance being concentrated there, or to ask for the help of well-informed people, i.e. experts in different special spheres of knowledge, art and trades" [Koni, 1966: 192–193, 200]. A similar picture of special knowledge application has been preserved till now.

The necessity of using scientific, technical and other knowledge in criminal proceedings is connected with the fact that crime investigation is a complex process requiring the cognition of objective reality. No matter how intelligent and well-prepared an investigator is, he will always remain a subject matter expert and will not obtain the great potential of science, technology, trades, and art to their fullest extent [Obraztsov, 1997: 281]. That is why, the examination of a criminal event and the identification of the person who has committed it, requires the application of different special knowledge and the skills of various kinds of activities.

V. Goncharenko and other scientists believe that special knowledge meets the requirements of the developments of modern science and can be used in criminal procedural activity for proving certain circumstances of a criminal case, the collection and preservation of evidence, etc. [Goncharenko, 1980: 11, 112–115]. Such a definition completely meets the norms of the Criminal Procedure Code of Ukraine, in particular, Article 22 which prescribes thorough, complete and objective investigation of factual background using modern scientific knowledge.

A lot of researchers (in particular, M. Kostytsky) think that only two forms of the application of special knowledge are regulated by law: a specialist's participation in investigative actions and the carrying out of an examination [Kostytsky, 1990: 58].

The author supports the other positions offered by V. Goncharenko, V. Lysychenko and V. Tsyrcal. These scientists specified three procedural forms of usage of this knowledge during pretrial investigation dependent on the subjects who obtain such knowledge: an investigator, a specialist and an expert [Goncharenko, 1980: 112–115; Lysychenko, 1983: 8–18]. In our mind, such a division is the most possible and correct in criminal proceedings.

The necessity for special knowledge during the investigation of crimes in the budget sphere of Ukraine is conditioned, first of all, by the specific nature of the subject of the criminal infringement and by way of the commitment of crimes in cases of this category. In connection with that, the investigator should objectively involve subject matter experts to assist him in the investigation of such crimes.

Thus, in criminalistics, special knowledge is distinguished as scientific, technical and other (in particular, criminalistics) knowledge obtained as a result of generalization, as well as skills to be used together with scientific and technical means for search, identification, withdrawal and investigation of the vestiges of a crime in order to receive the evidence and orientating information which is necessary for ascertaining the truth with regard to a case, i.e. which is received during the work in certain spheres of practical activity [Kravchenko, 1999: 48].

The analysis of investigative and judicial practice materials gives reasons to affirm that investigation of crimes in the budget sphere is impossible without the usage of special knowledge by an investigator before the institution of a criminal case and during the pretrial investigation while carrying out investigative and other actions.

In order to provide the effective usage of special knowledge, it is necessary to take organizational measures, that is to specify and involve certain people with special knowledge in a proper sphere (accounting, construction, finance, banking specialists, etc).

An investigator can apply special knowledge both in procedural and non-procedural forms. Practice shows that the most efficient forms of its usage in the investigation of crimes connected with budget law violations are the following: a) consultations with people who are well-informed in different spheres;

b) auditing; c) assignment of expert assessments; d) involvement of a specialist to carry out certain investigative actions [Stepaniuk, 2012: 102]. Also, in investigating crimes of this kind, in certain cases one can interrogate experts, auditors and other well-informed people.

Consultations are the most widespread form of non-procedural assistance to the investigator given by people who are well-informed in certain professional spheres in order to solve a wide range of issues. The analysis of practice of the investigation of crimes connected with budget law violations, as well as information received on the basis of a questionnaire survey of investigators proves that such a statement is also just for these crimes.

More often investigators address people with special knowledge in different spheres if they need the following:

a) an explanation of the provisions of legal acts in the budget sphere (for this purpose, it is reasonable to address specialists in the sphere of finance law);

b) an acquaintance with special issues, e.g. on the peculiarities of the procedure of appropriation and usage of budgetary funds; accounting and preparation of financial reports in a state body or institution (the auditors who carried out the audit, as well as the officials of the State Treasury Service of Ukraine or other financial bodies can also provide such consulting assistance);

c) consultation concerning an audit certificate and assistance in the assessment of auditors conclusions. If an investigator knows the basics of accounting, he/she is undoubtedly able to analyze generalized information by themselves. However, scientists indicate that even in this case the ascertainment of certain items of an audit certificate or other document, which is carried out together with an accountant, enables an investigator to assure the correctness of the analysis of obtained information [Romaniuk, 2002: 6]. Moreover, the necessity to obtain additional data in the sphere of construction (if criminals used budgetary funds to finance construction expenses), banking (by investigating the facts of budget law violations connected with credit funds), etc. could arise;

d) assistance while preparing for the proper investigative actions (different specialists, in particular, engineers, economists, accountants, criminalists are involved in consultations). For instance, when the issue on the appointment of an audit or accounting expert is resolving forensic examination, a specialist in the accounting sphere can provide assistance to the investigator in order to formulate questions to an auditor or an expert in the correct manner. Besides that, sometimes a specialist can suggest to an investigator a sequence of investigative actions in the case and help to choose the tactical methods which could be reasonably used while carrying out a certain investigative action.

The audit as a non-procedural form of the application of special knowledge is actually used in all cases of investigation of criminal violations of the budget law. Documentary inspection is one of the most important forms of financial and economic control over the economic activity of enterprises, institutions and organizations which are completely financed from the state budget or receive budgetary funds. Any criminal case on criminal violations of the budget law cannot be successfully completed but also even initiated in most cases without this form of documentary control.

Great difficulties arise while appointing and carrying out documentary inspections and economic forensic examinations. These impede the successful investigation of crimes connected with budget law violations, in particular, the problem of appointing audit by law enforcement bodies which requires detailed consideration.

The audits and inspections in the institutions of the budget sphere have their own specific features, however in practice the significance of proper preparation for an audit is often underestimated. Often investigators do not formulate specific questions to auditors at all because they hope that they will find some violations of the budget law by themselves. It can cause the further necessity of additional audits, loss of evidence, procrastination of investigation, and so on [Bondarenko, 2010: 70].

The questions to auditors in cases on budget crimes could be the following:

a) Was the receipt of budgetary funds by an institution legally acceptable?

b) Did the expenses correspond to the designated usage of funds?

c) Did the expenditures exceed the limitations specified by regulatory acts and planned documents or not?

d) What amounts of budgetary funds were used with violations?

e) Which officials were responsible for adherence to the requirements of the budget law which has been breached?

Due to the specific features of a case, the questions could be detailed in each instance.

The quality of audit significantly depends on the close cooperation of the employees of the State Financial Inspection of Ukraine (hereinafter, the SFIU) bodies with the field service officers and investigators.

Such collaboration during the investigation of economic crimes (including budgetary) should consist of the following:

a) common discussion on the lineup of the audit group and approval of the audit programme;

b) collective actions and measures to create appropriate audit conditions;

c) if necessary, carrying out the audit in the presence of law enforcement officers on-site or in the building of the law enforcement body using the documents exempted in the proper way;

d) if necessary, an assurance of the presence of the officials of the controlled object by law enforcement officers in order that they give explanations to auditors and sign the audit certificate;

e) common solution of the issue on the involvement of specialists in other spheres to the audit process;

f) mutual informing of the investigator or field service officer and auditor about the results of their work;

g) common determination of the most effective audit methods;

g) discussion and determination of the sequence of certain audit actions and selection of explanations from the officials whose activities are under inspection;

h) common determination of the area of actions within the framework of the audit and signature of the final or interim audit certificate;

i) if necessary, a prolongation of the audit term;

j) termination of contrariety of the officials to be under inspection to the auditors by law enforcement officers, protection of the representatives of the supervision and auditing service, documents and materials under inspection, as well as cooperation in taking measures for bringing guilty persons to legally determined responsibility;

k) transfer of accounting documents (which were exempted at the controlled object earlier) by law enforcement officers to the auditors;

l) solution of the issue on renewal of lost accounting at the controlled object by law enforcement officers;

m) taking collective measures for the receipt and storage of materials deemed necessary for an audit and the particular criminal case;

n) assurance of counter inspections by law enforcement officers;

o) taking measures for compensation of damages caused to the state and liquidation of other financial law violations;

p) periodical verification of the results of audit material analysis by the SFIU and law enforcement bodies.

In judicial literature one can find other forms of collaboration, e.g. assurance of the suddenness of certain audit actions, common formulation of concrete audit task, etc. [Kolomiets, 2010: 163].

We would like to stress the urgent need for regulation of the interaction of law enforcement bodies with the Accounting Chamber of Ukraine. The activity of this specialized authority in the sphere of supervision of the abidance by the budget legislation is of great significance. At the same time, V. Klochkov emphasizes that there are substantial shortcomings in the cooperation of the Accounting Chamber of Ukraine with the Prosecutor's General Office of Ukraine. These drawbacks are conditioned by insufficient legislative regulation of the process



of the transferring of inspection materials of the Accounting Chamber of Ukraine to the Prosecutor's General Office, as well as by the refusal of courts to consider its reports as sources of evidence. In connection herewith, the author makes essential propositions aimed at improvement of the interaction of the Accounting Chamber of Ukraine with the Prosecutor's General Office [Klochkov, 2004: 28]. In our opinion, it is also reasonable to improve such interaction with the Ministry of Internal Affairs. In order to do that, the appropriate regulatory and legal framework should be developed.


The involvement of specialists in the conducting of certain investigative actions is a procedural form of the usage of special knowledge in an investigation (Article 71 of the Criminal Procedure Code of Ukraine). Scientific literature contains conditions that determine the necessity of a specialist's participation in conducting a certain investigative action (interrogation, seizure, search, etc.). Such conditions include: 1) absence of the corresponding special knowledge and skills of the investigator; 2) insufficient investigator's knowledge of techniques and means of quick and qualitative execution of work that requires special knowledge and skills; 3) necessity for ethical or tactical reasons to entrust the execution of certain actions to a specialist only; 4) simultaneous application of different means of criminal investigation technique; 5) necessity for the execution of a great scope of work requiring special competence [Stepaniuk, 2012: 107].

Conclusion. Therefore, generally speaking, special knowledge in the investigation of crimes in the budget sphere of Ukraine is any professional knowledge deemed necessary for solving issues arising during pretrial investigation and judicial proceedings. In the strictest sense, it is any professional knowledge of well-informed people involved in the fulfillment of the tasks of criminal proceedings in accordance with the procedures established by law.

Successful investigation of criminal violations of the budget law requires especially thorough organization, taking into consideration the specific subject of infringement and the complicated mechanism of committing these crimes. In particular, there is always a need for the widespread usage of special knowledge concerning the spheres of accounting, financial law, and some others. This aspect is not always taken into account by investigators in planning their actions. An investigator is simply not able to collect enough evidence and give the necessary qualified estimation without the help of specialists. It is conditioned by the complexity of understanding the peculiarities of the usage of budgetary funds and the documentation of operations herewith, as well as by the imperfections of budget legislation.

Generalizations regarding the experiences of the investigation of criminal violations of specialized legislation provide reasons to conclude that the necessity for a specialist's involvement while conducting investigative actions in these cases arises more often than it is actually done. The execution of complex investigative actions without specialist involvement is a reason for shortcomings when not all the necessary documents are exempted, far more time is spent for conducting interrogations, which then are not conducted knowledgeably, etc.

The usage of special knowledge, consultations with well-informed people (specialists), appointment of audits, participation of specialists in preparation and conducting of tactical operations, public and non-public investigative (search) actions, and forensic examinations are typical for the investigation of crimes committed in the budget sphere of Ukraine. Each of the above-mentioned forms has its own specific features, and forensic examination (which is the most important among them) requires organizational and legal improvement, in particular, clearer differentiation of expert tasks and additional exploration of the issue on the acceptability acknowledgment of jurisprudential examinations in criminal proceedings.

Thus, widespread and effective usage of special knowledge in the cases on budgetary funds misapplication, adjustment of tight interaction with specialists is the most significant aspect regarding organization of the investigation of the above-mentioned kind of crimes. 

References

1. **Bondarenko O., Stepaniuk R.** (2010) 'Оцінювання та використання матеріалів ревізії при розслідуванні злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства [Estimation and usage of audit materials while investigating the crimes connected with the budget law violations], *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики: збірник наукових праць* 10: 68–73.
2. **Goncharenko V.** (1980) *Использование данных естественных и технических наук в уголовном судопроизводстве (Методологические вопросы): Монография* [Usage of data of natural and engineering sciences in criminal proceedings (Methodological issues): Monograph]. Київ: Вища школа.
3. **Klochkov V.** (2004) 'Взаємодія Генеральної прокуратури України з Рахунковою палатою щодо охорони прав і свобод особистості' [Interaction of the Prosecutor's General Office of Ukraine with the Accounting Chamber of Ukraine concerning protection of rights and freedoms of the personality], *Міліція України* 2: 28.
4. **Kolomiets O.** (2010) 'Взаємодія Державної контрольно-ревізійної служби та оперативних підрозділів при розкритті розкрадань на об'єктах бюджетної сфери' [Interaction of State Supervision and Auditing Service and operational subdivisions while detecting plundering at the objects of budget sphere], *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ* 1: 156–164.
5. **Koni A.** (1966) *Собрание сочинений: В 8 т.* [Collected edition: In 8 volumes]: *Volume 1.* Москва: Юридическая литература.
6. **Kostytsky M.** (1990) *Використання спеціальних психологічних знань у радянському кримінальному процесі* [Usage of special psychological knowledge in Soviet criminal proceedings]. Київ: НМК ВО.
7. **Kravchenko A., Shcherbakovsky M.** (1999) *Применение специальных познаний при раскрытии и расследовании преступлений* [Application of special knowledge while detecting and investigating the crimes]. Харьков: Ун-т внутр. дел.
8. **Lysychenko V., Tsyrcal V.** (1983) 'Формы использования специальных познаний и виды участия специалистов на предварительном следствии' [Forms of usage of special knowledge and kinds of specialists' participation in pretrial investigation], *Применение специальных познаний в борьбе с преступностью: Межвуз. сб. научн. тр.*, pp. 8–18. Свердловск: Свердловский ордена Трудового красного знамени юридический институт им. Р. А. Руденко.
9. **Obratstov V.** (1997) *Выявление и избличение преступника* [Detection and exposure of a criminal]. Москва: Юристь.
10. **Romaniuk B.** (2002) *Сучасні теоретичні та правові проблеми використання спеціальних знань у досудовому слідстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09* [Modern theoretical and legal problems of usage of special knowledge in pretrial investigation: Dissertation abstract for the Ph.D. in Law, specialty: 12.00.09]. – Київ.
11. **Stepaniuk R.** (2012) 'Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України' [Usage of special knowledge during the investigation of crimes in the budget sphere of Ukraine], *Криміналістичний вісник: [наук.-практ. зб. / голов. ред. Коваленко В. та ін.] / ДНДЕКЦ МВС України; НАВС* 17: 102–108.

Гуманітарний вимір відносин України та Росії



Людмила ЧЕКАЛЕНКО,
доктор політичних наук,
професор кафедри
регіональних систем
та європейської інтеграції
Дипломатичної академії України
при МЗС України

В'ячеслав ЦІВАТИЙ,
кандидат історичних наук,
перший проректор
Дипломатичної академії України
при МЗС України,
заслужений діяч науки і техніки
України



23

Проаналізовано еволюцію українсько-російських відносин у гуманітарній сфері; агресивну політику Росії на сучасному етапі; питання щодо становища трудових і незаконних мігрантів, поширення російської мови; політику російських громадських організацій; підходи України до складних питань пошуку відповідних засобів боротьби з гуманітарним натиском РФ.

Аналізуються сценарії, прогнози і можливі варіанти взаємодії двох країн задля віднайдення компромісних рішень.

Ключові слова: еволюція, гуманітарна сфера, співвітчизники, безпека, політика Росії.

Рассматривается эволюция украинско-российских отношений в гуманитарной сфере; агрессивная политика России на современном этапе; вопросы, касающиеся трудовых и незаконных мигрантов, распространения русского языка; политика российских общественных организаций; подходы Украины к сложным вопросам поиска соответствующих средств борьбы с гуманитарным натиском РФ. Анализируются сценарии, прогнозы и возможные варианты взаимодействия двух стран с целью поиска компромиссных решений.

Ключевые слова: эволюция, гуманитарная сфера, соотечественники, безопасность, политика России.

Співпраця України й Російської Федерації в гуманітарній сфері охоплює чималий комплекс питань, важливість яких підтверджують завдання національної безпеки кожної держави. Неадекватне сприйняття загроз національній безпеці в етнічнонаціональній та релігійній сферах часто провокувало зовнішні і внутрішні конфлікти або соціальні вибухи всередині їхніх суспільств. Одним із шляхів запобігання таким сценаріям розвитку є своєчасна підготовка до них, дії на випередження можливих подій, прогнозування потенційного розгортання конфлікту – тобто фактично своєчасне застосування механізму превентивної дипломатії. Потенційна загроза виникнення таких явищ також потребує своєчасних політико-правових дій владних структур.

Виходячи з необхідності вирішення гуманітарних завдань у зовнішньополітичній сфері, Російська Федерація визначила пострадянський простір зоною своїх життєво важливих інтересів. Одним з об'єктів постійної уваги російських владних структур є етнічне російське населення в країнах СНД, котре розглядається досить широко – як «співвітчизники». Про це було заявлено ще 1995 року у відомому Стратегічному курсі Росії з державами-учасницями СНД, затвердженому Президентом РФ Борисом Єльциним. До співвітчизників російські експерти зараховують усіх представників російського етносу, а також осіб, які сповідують російську національну ідею.

Кількість такого населення в згаданому регіоні перевищує 25 млн. осіб, з яких приблизно 8 млн. про-

живають в Україні. Росія вважає «співвітчизників» засобом зміцнення своїх позицій у внутрішньополітичному просторі країн Співдружності, а також об'єднавчою ланкою між метрополією й «околицями». На цей своєрідний плацдарм РФ покладає особливі надії під час реалізації своїх геополітичних планів.

Нагадаємо, що Україна дотримується міжнародних норм і принципів захисту прав представників усіх народів, які проживають на її території. У зв'язку з цим доволі цікавими є досвід і практика Росії щодо залучення в країну співвітчизників. Особливе ставлення до них простежується насамперед під час формування відповідної законодавчої бази, що стосується розширення та юридичного закріплення їхніх прав. Так, унесення змін до Закону «О гражданстве Российской Федерации» від 31 травня 2002 року було закріплено у Федеральному законі «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», затвердженому Радою Федерації ФЗ РФ 29 жовтня 2003 року [4]. Цей документ значно спрощує порядок отримання російського громадянства колишнім громадянам СРСР, зареєстрованим за місцем проживання в Росії станом на 1 липня 2002 року, ветеранам Другої світової війни, дітям та недієздатним особам, які є іноземними громадянами та особами без громадянства. Крім того, спрощений порядок отримання громадянства передбачений для громадян колишнього СРСР, які здобули середню або вищу професійну освіту у ВНЗ Росії після 1 липня 2002 року, а також для тих із них, хто не менш як три роки служив за контрактом у російських збройних силах.

Прискорена реалізація законодавчих ініціатив у цій сфері викликана, передусім, процесом неблаганного скорочення чисельності російського населення. Тому для РФ найпершим завданням державної ваги стало залучення до країни дієздатних осіб. Прогнозувалося, що, здійснивши законодавчі ініціативи щодо спрощеної схеми отримання громадянства, Росії вдасться залучити приблизно 20–25 млн. осіб. Основними джерелами для цього вважалися Республіка Білорусь та Україна. Зауважимо, що, з погляду національних інтересів України, виїзд значної кількості українських трудящих (зокрема й представників наукової еліти) для роботи в Росії, де вони часто залишаються на постійне місце проживання, є певною загрозою стабільності та розвитку Української держави.

До питання про трудових мігрантів. Переважна кількість трудових мігрантів з України виїжджає до Росії на сезонні або постійні роботи, що стає фактично основним джерелом їхніх доходів, а в деяких випадках – й існування. Певна частка людей цієї категорії також поповнює список громадян Росії. Такі працівники, в основному, задіяні у сферах, які не приваблюють місцевого населення через низьку оплату або важкі умови роботи. При цьому роботодавцям вигідніше брати іммігрантів на тимчасову роботу, не піклуючись про їхні соціальні гарантії та облаштування. Отже, з половини всіх робітників будівельної сфери й третини працівників міського транспорту Москви, котрі є трудовими мігрантами, одна третина – вихідці з України. В цілому, за деякими оцінками Посольства України в Росії, чисельність українських працівників у РФ становить у середньому 1 млн. осіб., а в сезонний пік – понад 3 млн. Із них, за неофіційними даними, число легально оформлених працівників ледь досягає 5–7% від їх загальної кількості. Тож переважна більшість наших співвітчизників працює нелегально [6, с. 57]. В цілому, в Росії працює понад 6 млн. «нелегалів», більшість з яких – громадяни України, Китаю, країн Близького і Далекого Сходу. Тільки в Тюменській області українці, котрі не є громадянами Росії, становлять 32% інозем-

ної робочої сили. Така кількість українських мігрантів на території Російської Федерації пояснюється кількома причинами:

- культурною і мовною близькістю;
- наявністю у громадян України сімейних зв'язків на території Російської Федерації (за даними моніторингу Інституту соціології НАН України, в Росії проживають родичі 40% жителів нашої країни);
- налагодженими міграційними зв'язками і потоками ще з часів СРСР (нафтова і газова промисловість, будівництво і т. ін.);
- спрощеним порядком перетину кордону;
- значними потребами у кваліфікованих робітниках і працівниках середньої кваліфікації на будівельних роботах, у хімічній, лісовій і лісопереробній промисловостях в окремих районах РФ.

Основними регіонами працевлаштування українських громадян є Москва і Московська область, Республіка Комі, Ханті-Мансійський і Ямало-Ненецький автономні округи, Білгородська, Ленінградська, Ростовська області, Краснодарський і Красноярський краї.

На жаль, більшість українських громадян працює на території Росії поза правовим полем.

Причинами такого стану справ є діяльність фірм-посередників, які підбирають персонал серед українських громадян, передаючи його надальній російській партнерам в обхід російського законодавства. Роботодавці в Росії, як правило, не зацікавлені в оформленні дозволів на роботу (особливо для некваліфікованого персоналу), оскільки з цим пов'язані значні матеріальні витрати. Адже легалізація іноземного працівника передбачає для роботодавця оплату спеціального внеску, розмір якого коливається в залежності від кваліфікації такого працівника. Крім того, легалізація накладає на роботодавців додаткові зобов'язання з гарантування виплати мінімальної заробітної плати, соціального і медичного забезпечення працівника, а також створення належних умов праці. Легалізація також позбавляє їх переваг, які вони отримують у разі працевлаштування нелегалів: можливості виплачувати меншу, ніж російському громадянину, заробітну плату, відсутності соціальних зобов'язань, гнучкості під час звільнення та найму на роботу і т. д.

Найчастіше легалізація невігідна й самому працівникові, оскільки в такому разі, навіть якщо його заробіток і підвищується до мінімального рівня, реальна сума, виплачена йому роботодавцем, *de facto* зменшується. Такі чинники призводять до того, що 90% трудових мігрантів перебувають у сфері тіньової економіки, яку контролює, в основному, криміналітет [8]. **Як результат, спостерігаються значні порушення прав трудових мігрантів.**

Зростає кількість звернень до дипломатичних представництв України в Росії з приводу порушень прав українських громадян. Тільки до Консульства Посольства України в Російській Федерації (м. Москва) в середньому щорічно звертається до мільйона громадян. Серед цікавих для них питань 50% стосуються соціальної сфери, 20% – цивільної, а 15% – адміністративної. Найбільше скарг надходить від громадян України, які перебувають у Москві, Московській області та прикордонних із Росією регіонах [5, с. 32–36].

Найпоширенішими порушеннями прав і свобод громадян України на території Російської Федерації, пов'язаними з трудовими правовідносинами, є:

- порушення правил прийому на роботу (без укладання трудових контрактів);
- порушення умов праці, а саме – недотримання санітарних норм у приміщеннях, де проживають укра-



їнські трудові мігранти, що має забезпечувати адміністрація відповідних підприємств;

– істотна розбіжність в оплаті праці порівняно з громадянами Росії.

МЗС України також фіксує факти відмови керівників окремих підприємств у працевлаштуванні громадян України, які постійно проживають на території РФ, через українське громадянство. Така ситуація змушує їх приймати російське громадянство.

Як відомо, існують проблеми і зі здійсненням медичного страхування, хоча між нашими державами підписано відповідну міжурядову угоду з цього питання. Крім того, залишає бажати кращого і процедура перетину українсько-російського державного кордону.

Серйозною проблемою для українських трудових мігрантів є законодавство Російської Федерації, що регулює сферу банківських переказів. Так, завозити і пересилати готівкою іноземну валюту дозволено за умови її попереднього ввезення, переказу або пересилання з наданням відповідних банківських або митних документів. Така ситуація призводить до того, що більшість громадян України, які трудяться на території Росії, змушені перевозити зароблені гроші готівкою, часто стаючи об'єктами підвищеної уваги криміналітету або недобросовісних працівників правоохоронних і митних органів. Так, згідно зі свідченнями українських громадян, які тимчасово працювали в Москві, під час подорожі до України «полювання» на них розпочинається в метрополітені чи інших видах громадського транспорту, посилюється на Київському залізничному вокзалі російської столиці і продовжується в потягах аж до перетину державного кордону. Середній розмір оплати «тарифу» донедавна становив 100 російських рублів, а нині ця сума зросла в кілька разів. У гіршому випадку, під загрозою вилучення паспорта громадянина України, який вимагають пред'явити для перевірки, вилучається фактично все зароблене. При цьому аж ніяк не всі громадяни звертаються до правоохоронних органів та органів прокуратури РФ, оскільки довести такі факти вилучення коштів досить важко. Отже, трудові мігранти фактично позбавлені можливості захистити свої зневажені права і свободи у сфері трудових відносин.

Сьогодні розв'язувати ці проблеми покликані консульські установи двох країн. Під час проведення чергових українсько-російських консультацій із питань діяльності консульських служб міністерств закордонних справ України та Росії (24 вересня 2009 року) було наголошено, що трудова міграція з України до Росії, на відміну від інших держав, є законною, тому значна кількість українців перебуває на території Росії на законних підставах. Відповідно, **українські трудові мігранти зі статусом іноземців, які легально перебувають на території РФ, повинні користуватися всіма правами та свободами, пов'язаними з цим статусом.** Але, на жаль, це не завжди реалізується на практиці.

Прогнозуючи подальший розвиток ситуації, можна припустити, що українська трудова міграція в Росію поступово скорочуватиметься в результаті протекціоністської політики російської сторони. Прямим підтвердженням цьому можна вважати позицію Президента РФ Володимира Путіна: враховуючи, що в РФ працює 2,8 млн. осіб з України, «в умовах економічної кризи, яку ми ще остаточно не здолали, трудові мігранти не повинні створювати непотрібної конкуренції на ринку праці російським громадянам» [9]. **За умов неоголошеної війни Росії проти України вже відбуваються грубі порушення прав українських трудівників у Росії.**

Негативним чинником розвитку вітчизняної науки й техніки є масштабна **еміграція наукових співробіт-**

ників та фахівців вищої кваліфікації. За даними Президії НАН України, тільки з установ НАН у 1994–2001 роках за кордон виїхали 3 838 наукових співробітників, зокрема 3 399 – на тимчасову роботу й стажування (серед них – 842 доктори і 2 358 кандидатів наук). Цей процес триває донині. Українські фахівці емігрують переважно до США, ФРН і Росії [11]. За деякими оцінками, близько 30% українських учених працюють в інтересах науки та економіки зарубіжних країн. На жаль, високий попит на українських фахівців реалізується, в основному, на неофіційному ринку, що призводить до прямих фінансових втрат України (які в середньому становлять 1 млрд. дол. США на рік). Спеціалісти стверджують, що процес визначення цієї цифри є абсолютно нескладним, проте **набагато важче оцінити втрати, яких країна зазнає в результаті неконтрольованого відтоку фахівців і наукових кадрів за межі України.**

Що стосується нашої держави, то вона також робила певні кроки для залучення співвітчизників. Позитивним чинником, покликаним поліпшити демографічну ситуацію в країні, стало прийняття Верховною Радою України Закону «Про закордонних українців» від 4 березня 2004 року. Цим документом було введено пільгові умови для імміграції закордонних українців на територію України. Сутність закону полягає в кардинальних змінах державної політики стосовно осіб українського походження, які проживають за кордоном. Він визначив правовий статус закордонних українців, дозволив їм в'їзд і перебування в Україні. Згідно з його положеннями, зарубіжний українець – це особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, проте ідентифікує себе українцем, має українське етнічне походження чи походить з України. Він може проживати за межами України, зберігати українську культуру, мову, самосвідомість і не бути громадянином України. МЗС України, а також дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном видають закордонним українцям спеціальні посвідчення, що підтверджують їхній статус [3].

Впровадження згаданого закону можна вважати черговим кроком до поповнення вітчизняних трудових та інтелектуальних ресурсів, нинішній стан яких є не найкращим. За даними останнього перепису населення 2001 року, кількість жителів України зменшилася на три з половиною мільйони осіб. При цьому перспективи демографічного зростання, без урахування недавнього сплеску народжуваності, поки не проглядаються. Якщо взяти до уваги значну кількість етнічних українців, котрі проживають у всьому світі (за деякими підрахунками, ця цифра сягає 18–20 млн. осіб.): Росії, Канаді, США, Казахстані, Молдові, Бразилії, Польщі, Аргентині, Австралії і т. ін., можна сподіватися, що прийнятий закон забезпечить їм широкий спектр дій і, зрештою, стане затребуваним.

Комплекс досить складних питань виникає у зв'язку з реалізацією Закону України «Про імміграцію» [2]. Іноземні громадяни часто порушують правила в'їзду, виїзду і транзитного проїзду територією України. На жаль, у двосторонніх українсько-російських гуманітарних відносинах трапляються не тільки неусвідомлені помилки, а й провокаційні прийоми. Так, Служба безпеки України (СБУ) була змушена оголошувати відомих російських громадян персонами *non grata* (небажаними особами) за некоректну поведінку і заклики антиукраїнського змісту, спрямовані на дестабілізацію ситуації в країні (зокрема в Криму), що розглядається як порушення українського законодавства.

Сьогодні необхідним є доопрацювання деяких двосторонніх документів, наприклад, угоди між Україною і Російською Федерацією про регулювання процесу

переселення і захист прав переселенців від 16 лютого 2001 року, яка все ще перебуває на стадії ратифікації. Необхідно також продумати механізм дії українсько-російської угоди про реадмісію від 22 грудня 2006 року, враховуючи, що **іноземні громадяни (як правило, вихідці з Індії, Пакистану, Китаю, В'єтнаму і т. ін.), отримавши російські візи, на законних підставах прибувають у Росію з тим, щоб переправитися в Україну для подальшого просування до кордонів Європейського Союзу.** На жаль, Росія відмовляється виконувати положення цього документа і, як результат, азійські нелегали «осідають» в Україні.

Для успішної реалізації імміграційного законодавства в Україні було розроблено і прийнято Програму боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки, затверджену Указом Президента України № 22 від 18 січня 2001 року і підкріплену Указом Президента України № 84 «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року. Відповідно, був створений єдиний центральний орган виконавчої влади – Державна міграційна служба України, на яку покладено реалізацію імміграційного законодавства, що сприяє забезпеченню належної ефективності управління всім комплексом імміграційних процесів.

Оскільки нелегальна міграція створює реальну загрозу національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України запропонувала низку заходів із протидії цьому явищу. Вони були закріплені в Рішенні РНБО «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» від 15 червня 2007 року (набули чинності згідно з Указом Президента України № 657 від 20 липня 2007 року). У документі підкреслюється, що здійснення заходів із реалізації державної міграційної політики України має, зокрема, забезпечити:

- регулювання і диференціацію імміграційних потоків на територію України (у тому числі, тимчасового характеру) залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави;
- удосконалення національного законодавства з питань біженців, створення правових інститутів для реалізації прав осіб, які потребують допоміжного та тимчасового захисту;
- ефективну протидію незаконній міграції, посилення відповідальності за пов'язані з нею правопорушення.

При цьому Кабінету Міністрів України було доручено розробити проект Концепції державної міграційної політики України та внести його в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України, а також розробити такі законопроекти:

- про основні засади державної міграційної політики України;
- про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року;
- про біженців та осіб, які потребують допоміжного та тимчасового захисту в Україні;
- про ратифікацію угоди між Кабінетом Міністрів України та урядом Російської Федерації про реадмісію.

У рамках підготовчих заходів до ратифікації угоди між Україною та Європейським Союзом про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року Міністерству закордонних справ було доручено провести відповідні консультації про участь України у програмі Європейського Союзу з фінансування примусового та добровільного повернення незаконних мігрантів до країн походження або громадянства, а також прискорити процес завершення демаркації державного кордону України з Республікою Молдова, Білорусь і Російською Федерацією. Угода

України і ЄС про реадмісію (повернення незаконних мігрантів до країни їхнього виїзду, а далі – до країни походження) була успішно ратифікована [1; 7, с. 43] .

На відміну від міграційних механізмів, що існують в Україні, міграційна політика Російської Федерації перебуває в стані перманентних трансформацій і модифікації задля поліпшення демографічної ситуації в країні. **Особлива увага у зв'язку з цим приділяється жителям українських регіонів «підвищеного ризику», серед населення яких кількісно переважають росіяни, – Криму, розвинених промислових районів України (Донецької, Харківської, Дніпропетровської областей).** Слід зазначити, що російська сторона при цьому пропонує переселенцям для проживання не столичні райони, а «глибинку», в якій економічна ситуація аж ніяк не найкраща.

Російська Федерація займає особливу позицію щодо громадян України російського походження: **захист співвітчизників за кордоном внесено до переліку стратегічних завдань російської зовнішньої політики на найближчу перспективу.** За підтримки спеціальних структур (департаментів МЗС і МВС Росії, управлінь у меріях міст) РФ здійснює масштабну програму надання всебічної допомоги зарубіжним школам із російською мовою викладання, російськомовним періодичним виданням і засобом масової інформації. Так, за інформацією російського МЗС, у 2010 році Росія відрахувала на підтримку співвітчизників в Україні понад 1,2 млн. дол. США. У травні 2013 року Федеральному агентству у справах СНД, яке займається питаннями співвітчизників і міжнародним гуманітарним співробітництвом у цілому – Росспівробітництву (свого роду «провіднику» «м'якої сили» в російській зовнішній політиці), – фінансування було збільшено в кілька разів – із 2 млрд. руб. до 9,5 млрд. до 2020 року. **Це свідчить про особливі завдання, покладені владою Росії на діяльність співвітчизників за кордоном [10].**

При цьому значна увага приділяється російській мові. Про необхідність боротьби за поширення і закріплення російської мови як державної у країнах СНД заявляють представники владних структур РФ. На жаль, **найчастіше російські ЗМІ використовують воєнничу риторичу, нібито захищаючи росіян в Україні, але при цьому замовчують факти, що стосуються ситуації, пов'язаної з правами українців у самій РФ. Хоча, цілком зрозуміло, що незалежна держава на власній території має користуватися своєю державною мовою.** Такі заяви сприймаються як намагання штучно створити напругу між двома народами, протиставляючи українців і росіян, які проживають на території нашої держави. Є очевидним, що **МЗС РФ своєю риторикою намагається відволікти увагу від української незалежності та забезпечення прав етнічних українців на території самої Росії, де немає жодної української школи чи газети, які підтримувала б держава.**

Особлива роль у процесі консолідації російської діаспори покладена на суспільно-політичні організації, серед яких провідну роль відіграє Конгрес російських общин (КРО), котрий об'єднує 68 регіональних відділень і 64 організації Міжнародного КРО в країнах Балтії та СНД (більш як 80 тис. членів). Серед найактивніших і позиційно близьких міжнародних партнерів КРО можна виділити російські громади України.

У столиці України працює Російський клуб, відкрито російськомовні Інтернет-ресурси, виходять газети та журнали російською мовою («Комсомольская правда в Украине», «Коммерсант-Украина» тощо). При цьому зазначимо, що зміст російських ЗМІ в Україні майже не відрізняється від змісту мас-медіа РФ. Спостерігаються зіткнення між «грантоїдами» російських матеріальних засобів. Так, керівництво «Російського товариства



Криму» звинуватило керівників «Російської громади Криму» в нечесних зв'язках із працівниками Генерального консульства РФ у Сімферополі. На їхню думку, представники «Російської громади Криму» і Генконсульства РФ домовилися про значне фінансування «Російської громади», частина якого повинна була окупити так звані відкати працівникам консульства або, по-простому, хабарі. Кримські спостерігачі нагадують, що ця історія не перша і не остання. Не так давно «Російська громада Криму» вже була в центрі фінансового скандалу. Рахункова палата кримського парламенту перевірила видаткові статті коштів, спрямованих на проведення щорічного фестивалю «Великое русское слово» в 2008 і 2009 роках. Після чого з'ясувалося, що 77 тис. дол. США із загальної суми в 130 тис. дол. були використані з грубими порушеннями законодавства.

При розробці програм подальшого співробітництва України й Росії в гуманітарній сфері необхідно враховувати, що поштовхом до безпосереднього розгортання етнічного протистояння виступають насамперед складові культурно-національної ідентичності соціальної групи. Тут і поширеність, і статус титульної мови та мов національних меншин; і історичний досвід власної держави. Гуманітарний чинник використовують певні сили по обидва боки кордону з політичною метою, із поступовим поверненням «російської складової» до України – через зміцнення позицій російської мови та впливу російської культури, кількісне зростання російськомовних видань, появу російських каналів на телебаченні, збільшення інформаційних годин радіо- і телемовлення. Поряд із позитивними сторонами такої політики (приміром, відновлення та поширення знань про видатних російських письменників, діячів науки й культури) **спостерігається і певний негатив – витіснення української історії, літератури і, що особливо небажано, звуження простору української ідентичності, оскільки при цьому насаджується низькопробна культура мас-медіа російського походження.**

В односторонньому порядку (враховуючи значну фінансову міць Росії) розширюється співпраця в галузі освіти. Хоча 3 березня 2003 року підписано двосторонню угоду між Кабінетом Міністрів України та урядом Російської Федерації про порядок створення і функціонування філій вищих навчальних закладів України на території Російської Федерації та філій вищих навчальних закладів Російської Федерації на території України, російські ВНЗ та науково-дослідні центри на території України відкриваються, в основному, зусиллями російських представників (фонд академіка РАН Ж. Альфорова, філії Московського університету, МДІМВ і т. д.), що сприяє подальшому «вимиванню» української талановитої молоді до Росії.

Не додає позитиву у двосторонніх відносинах і позиція Росії в конфесійному питанні: проблема розколу церков і церковного протистояння в Україні не сприяє єдності українського суспільства.

Ситуація, яка складається останнім часом у процесі гуманітарного співробітництва України та Росії (з урахуванням оновленої російської Концепції національної безпеки, політики парламенту РФ, націленої на жорсткий захист національних інтересів Росії і повернення їй важелів впливу на пострадянському просторі), дає нам можливість припустити реалізацію сценарію подальшого посилення тиску в усіх напрямках двосторонньої комунікації Україна–РФ, а також у рамках СНД та інших субрегіональних структур.

Із боку Росії ми вже спостерігаємо перегляд договірної-правової бази, зловживання питанням «співвітчизників» для втручання у внутрішні справи Української держави; чергову «розкрутку» російської

мови з вимогою надання їй статусу другої державної в Україні і т. ін. І в такій ситуації російські організації в Україні, котрі фінансує РФ, не залишаться пасивними спостерігачами.

Для запобігання згаданим проблемам українській стороні потрібно завершити прийняття законодавчих актів, покликаних захистити і поліпшити становище українських трудових мігрантів, зокрема в Росії; переглянути договірно-правову базу двосторонніх українсько-російських відносин з урахуванням міжнародних стандартів. Бажано також привернути увагу відповідних установ по обидва боки кордону до необхідності поліпшення інформаційного іміджу України, об'єктивної оцінки російської політики та неприпустимості антиукраїнської риторики в російських ЗМІ.

Список використаних джерел

1. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851
2. Про імміграцію. Закон України № 2491-III від 7 червня 2001 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
3. Про прийняття за основу проекту закону України про правовий статус закордонних українців. Постанова Верховної Ради України № 496-IV від 6 лютого 2003 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/496-iv>
4. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Федеральный закон № 151-ФЗ от 11 ноября 2003 г. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2003/11/13/zakon.html>
5. Бритченко С. П. Деякі питання регулювання імміграційних процесів в Україні / С. П. Бритченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 8 (22). – С. 32–40.
6. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном [Текст]: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. І. Карпачова; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. – К.: Омбудсман України, 2003. – 190 с.
7. Москаль Г. Система міжнародно-правових актів регулювання міграційних процесів / Г. Москаль // Віче. – 2012. – № 13. – С. 42–44.
8. Ответы Президента России В. В. Путина на вопросы российских и украинских СМИ. – Киев, 23 января 2004 г. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mid.ru/bdomp/bl.nsf/483b39647d9cb20cc3256def0051fa1f/564d7a91474136d6c3256e280031f313!OpenDocument>
9. Путин утверждает, что больше всего приезжих в Россию – из Украины. – 18 февраля 2010 г. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://news.online.ua/276979/>
10. Россия выделила огромные деньги на «мягкую силу», которой у нее нет. Путин решил многократно увеличить бюджет Россотрудничества. – 5 июня 2003 г. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.km.ru/v-rossii/2013/06/05/vladimir-putin/712513-rossiya-vydela-ogromnye-dengi-na-myagkuyu-silu-kotoroi-u/>
11. Рябоконт Л. Тест на успішність / Л. Рябоконт // День. – 2003. – № 229. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/test-na-uspishnist>

The Humanitarian Dimension of Ukraine – Russia Relations

28

Liudmyla CHEKALENKO,
 Doctor of Political Science,
 Professor of the Department of
 Regional Systems
 and European Integration of the
 Diplomatic Academy
 of Ukraine under the MFA of Ukraine

The evolution of Ukrainian–Russian relations in the humanitarian sphere; the aggressive policy of Russia at the present stage; issues regarding labour and illegal migrants, the dissemination of the Russian language; the policies of Russian non-governmental organizations; Ukrainian approaches to complex issues on finding the appropriate means of fighting against humanitarian pressure from Russia are analyzed. The scenarios, prognoses and possible options for a bilateral Ukraine – Russia cooperation to find compromise solutions are explored.

Keywords: evolution, humanitarian sphere, compatriots, security, policy of Russia

Viacheslav TSIVATYI,
 Ph.D. in History,
 First Vice-Rector of the Diplomatic
 Academy
 of Ukraine under the MFA of
 Ukraine,
 Honoured Worker of Science and
 Technology of Ukraine

Cooperation between Ukraine and the Russian Federation in the humanitarian sphere covers a considerable range of issues, the importance of which is confirmed by the national security objectives of each state. An inadequate intussusception of threats to the national security in ethno-national and religious spheres has often provoked internal and external conflicts or social unrest within their societies. One of the ways to avert such development scenarios is the timely preparation for them, proactive work, predictions of potential conflicts, which is actually the well-timed application of preventive diplomacy mechanisms. The potential threats of such phenomena also requires the timely political and legal actions of state authorities.

Grounded on the need to overcome humanitarian challenges in the foreign political sphere the Russian Federation has defined the post-Soviet area as the zone of its vital interests. The ethnic Russian populations of the CIS countries is under the constant attention of Russian authorities, since they are very widely considered – as ‘compatriots’. This was announced back in 1995 in the text of the Strategic Course of the RF with the CIS Member States approved by the President of Russia Boris Yeltsin. According to Russian experts, the rank of compatriots includes all representatives of Russian ethnic groups, as well as those who advocate the Russian national idea.

The number of such populations in the CIS region exceeds 25 million people, and about 8 million of them live in Ukraine. Russia considers compatriots as a means of strengthening its positions within the internal territories of CIS countries, as well as an interlink to be set between the metropole and its ‘suburbs’. For fulfilling its geopolitical plans, Russia places great hopes for these kind of footholds.

It should be mentioned that Ukraine adheres to the international standards and principles for the protection of rights of representatives of all peoples living in its territory. In this regard, the experience and practice of Russia to

engage compatriots to the country is quite interesting. Particular attitudes to them are primarily observed during the elaboration of the appropriate legislative framework for the extension and consolidation of their rights. Thus, the amendments to the Law ‘On Citizenship of the Russian Federation’ of 31 May 2002 were adopted by the Federal Law ‘On Amendments and Additions into the Federal Law ‘On Citizenship of the Russian Federation’ approved by the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation on 29 October 2003 [4]. This document has greatly simplified the procedure for obtaining Russian citizenship by former citizens of the USSR registered at a place of residence in Russia as of 1 July 2002, World War II veterans, children and incapacitated people who are foreign citizens or stateless persons. In addition, the simplified procedure for obtaining citizenship has also been provided for citizens of the former Soviet Union who had received secondary or higher vocational education in Russian higher education institutions after 1 July 2002 and for those of them who, for at least three years, had served under contract in the Russian armed forces.

The accelerated implementation of legislative initiatives in this area has been caused, first of all, by the inexorable reduction of the Russian population. Therefore, the engagement of capable people has become a primary objective of national importance to Russia. It has been predicted that by employing legislative initiatives on a simplified scheme to obtain citizenship, Russia would be able to engage about 20-25 million more people. Thus, the main sources for the engagement of the young employable population have been from the Republic of Belarus and Ukraine. We should note that, due to the national interests of Ukraine, the departure of large masses of Ukrainian workers (including the representatives of the scientific elite) to Russia, where they often stay for permanent residence, is considered to be a definite threat to the stability and development of the Ukrainian state.



On the issue of migrant workers. The vast majority of migrant workers from Ukraine go to Russia for seasonal or permanent jobs, which in fact have become the main source of their income or even their existence. Some of the people in this category also supplement the list of Russian citizens. These workers are mainly employed in areas which do not attract the local population because of low remuneration or difficult working conditions. Simultaneously, to temporarily employ immigrants is more beneficial for employers because they don't have to worry about social security and housing conditions. As a result, a half of all construction workers and a third of the public transport servicemen in Moscow (who are migrant workers) include one third from Ukraine. According to the assessments of the Embassy of Ukraine in the RF, the number of Ukrainian workers in Russia equals on average 1 million people, and during the seasonal peak it is more than 3 million. In line with the unofficial data, only 5-7 per cent of them are legally employed. So, the vast majority of our fellow citizens work illegally [Karpachova, 2003: 57]. Generally speaking, there are more than 6 million 'illegals' in the territory of Russia, most of whom are citizens of Ukraine, China and some countries of the Middle and Far East. Only in the Tyumen region, does the number of Ukrainians who are non-Russian citizens equal 32 per cent of the foreign labour force. Such amounts of Ukrainian migrants in the Russian Federation exist due to several factors:

- cultural and linguistic proximity;
- the existence of family ties between citizens of Ukraine and representatives of the Russian Federation (according to monitoring by the Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine, relatives of 40 per cent of the residents of our country live in Russia);
- well established migration flows and connections since the USSR (oil and gas industry, construction, etc.);
- simplified procedure for crossing the border;
- significant need for skilled and semi-skilled workers in construction, chemical, wood and woodworking industries in some parts of Russia.

The main regions of employment for Ukrainian citizens are Moscow and the Moscow region, the Republic of Komi, the Khanty-Mansiysk and Yamal-Nenets autonomous districts, the Belgorod, Saint Petersburg, and Rostov regions, and the Krasnodar and Krasnoyarsk territories.

Unfortunately, the majority of Ukrainian citizens work beyond the legal framework of Russia. The primary reasons for this situation are the activities of intermediary firms that recruit personnel amongst Ukrainian citizens and further relay them to Russian partners for usage in all sorts of jobs by sidestepping the RF legislation. In Russia, the employers are generally not interested in processing work permits (especially for unskilled personnel), as it is connected with significant material inputs. The legalization of a foreign worker implies the payment of a special fee by the employer. Its amount varies depending on the qualifications of such workers. Moreover, this legalization imposes additional obligations on employers who should guarantee minimum wages, social and medical assistance for a worker, as well as the maintenance of appropriate working conditions. Legalization also deprives them of the benefits they receive by employing illegal immigrants: the possibility to pay less wages than they should pay to Russian citizens, the absence of social commitments, the flexibility while firing and hiring personnel, etc.

Legalization is often unfavorable to the employees themselves, as in this case (even if their earnings reach the minimum level) the actual amount paid by the employer de facto reduces. Such circumstances cause a situation in which 90 per cent of migrant workers are in the shadow economy which is mainly controlled by criminals [9]. **As a result, there are significant violations of the rights of migrant workers.**

The number of appeals to the diplomatic missions of Ukraine in the RF on violations of the rights of Ukrainian citizens is constantly increasing. On average, up to a million people annually address the Consular Section of the Embassy of Ukraine in the Russian Federation (the city of Moscow). The questions they are mainly interested in concern social services (50%), civil sphere (20%), and the administrative sector (15%). The largest number of complaints are filed by those citizens of Ukraine who live in Moscow, the Moscow region and the boundary regions of Russia [Brytchenko, 2003: 32-36].

The most common violations of the rights and freedoms of the citizens of Ukraine in the territory of the Russian Federation related to labour law relations are the following:

- violations of employment rules (without conclusion of employment contracts);
- failure to follow adequate working conditions, e.g. sanitary standards in the premises inhabited by Ukrainian migrant workers which should be provided by the administration of the appropriate enterprises;
- significant difference in payments for labour compared to Russian citizens.

The MFA of Ukraine has also recorded the rejections of managers of some enterprises to employ citizens of Ukraine, who permanently reside in the territory of the Russian Federation, due to their affiliation to Ukrainian citizenship. This situation forces citizens of Ukraine to acquire Russian citizenship.

It is well-known that there are problems with the implementation of health insurance, though the two countries have signed a relevant intergovernmental agreement on this issue. In addition, the procedure for crossing the Ukrainian-Russian border is also poor.

The legislation of the Russian Federation which regulates bank transfers constitutes a great problem for Ukrainian migrant workers. Subsequently, the import and transfer of foreign currency is allowed only upon the condition of its prior import, transfer or transmission surrendered with the proper banking or customs documents. Such circumstances compel most citizens of Ukraine who are working in Russia to carry earned money in cash. So, they often become the subjects of particular attention to criminals or unfair law enforcement and customs officers. According to the testimony of Ukrainian citizens who have temporarily worked in Moscow, during a trip back to Ukraine the 'hunt' for them begins in the underground or other types of public transport, it intensifies at the Kyiv railway station of the Russian capital and continues in the trains up to the crossing of the state border. Until recently the average 'tariff' had equaled to RUB 100, but now the amount has increased by several times. In the worst case scenario, there is the threatened withdrawal of the passport of a citizen of Ukraine (which is required for inspection) which leads to the loss of almost all the money earned. However, not all citizens have recourse to the law enforcement authorities and public prosecution service of the RF because it is quite difficult to prove the facts of funds' withdrawal. Thus, migrant workers are actually deprived of the opportunity to protect their infringed rights and freedoms in the sphere of labour relations.

Today, the consular offices of both countries are serving to resolve such problems. During the Ukrainian-Russian consultations on the activities of the consular services of the ministries of foreign affairs of Ukraine and Russia (24 September 2009), the parties emphasized that labour migration from Ukraine to Russia, as distinct from other countries, is legal and that is why a significant number of Ukrainians stay in the territory of Russia on a legal basis. Accordingly, **Ukrainian migrant workers, being**

considered as foreigners who legally reside in the territory of the Russian Federation, shall enjoy all the rights and freedoms associated with that status. Unfortunately, that is not always implemented in practice.

In providing an outlook on the further development of the situation regarding Ukrainian labour migration in Russia, we can assume that it is gradually declining as a result of the protectionist policies of the Russian party. The position of the President of Russia, Vladimir Putin, can be considered as direct proof of that: taking into account that 2.8 million people from Ukraine are working in the RF, "they should not create unnecessary competition to Russian citizens in the labour market under the conditions of the economic crisis that the country has not overcome in full" [10]. **In the context of the undeclared war of Russia against Ukraine, there are major violations of the rights of Ukrainian workers in Russia.**

A negative factor of the development of national science and technology is the large-scale **emigration of researchers and highly qualified specialists.** According to the Presidium of the National Academy of Sciences of Ukraine, from 1994 to 2001 3 838 scientists left the National Academy of Sciences agencies and went abroad. 3 399 of them went for temporary employment and training (including 842 doctors of science and 2 358 Ph.D.s). This process is still continuing. Ukrainian specialists are mainly emigrating to the United States, Germany and Russia [Riabokon, 2003]. It is estimated that about 30 per cent of Ukrainian scientists work for the interests of the sciences and economies of foreign countries. Unfortunately, Ukrainian experts are generally in demand in the informal market which in turn leads to direct financial losses for Ukraine (they equal to on average USD 1 billion per year). Experts state that the process for determining this figure is quite simple but **it is much more difficult to estimate the losses that the country faces due to the uncontrolled outflow of professionals and scientific staff beyond the territory of Ukraine.**

For its part, our Government has also made some steps to attract compatriots. The adoption of the Law 'On Foreign Ukrainians' by the Verkhovna Rada of Ukraine on 4 March 2004 has become a positive factor designed to improve the demographic situation in the country. That document introduced preferential conditions for the immigration of foreign Ukrainians to the territory of Ukraine. The essence of the Law is the fundamental changes of the state policy concerning people of Ukrainian origin who are living abroad. It defined the legal status of foreign Ukrainians, allowing them to enter and stay in Ukraine. According to its provisions, a foreign Ukrainian is a person who is a citizen of a foreign state or a stateless person, but who identifies themselves as Ukrainian, has Ukrainian ethnic origin or originates from Ukraine. He/she can live outside Ukraine, preserve Ukrainian culture, language, apperception, and not be a citizen of Ukraine. The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, as well as the diplomatic missions and consular offices of Ukraine abroad issue special certificates confirming the status of foreign Ukrainians [2].

The implementation of the above-mentioned Law can be considered as another step towards the replenishment of domestic labour and intellectual resources which are not in the best conditions nowadays. According to the last population census of 2001, the number of citizens of Ukraine has decreased by 3.5 million people. Thus, the prospects for population growth, excluding the recent surge in the birth rate, are not visible yet. Taking into consideration the large number of ethnic Ukrainians living all over the world (according to some estimates, this figure reaches 18-20 million people located in Russia, Canada, Kazakhstan, Moldova, Brazil, Poland, Argentina, and Australia), one can hope that the enacted Law would pro-

vide them with a wide range of activities and, ultimately, be in demand.

The implementation of the Law of Ukraine 'On Immigration' has also caused a complex of quite difficult issues [3]. Foreign nationals often violate the rules of entry, departure and transit through the territory of Ukraine. Unfortunately, the Ukrainian-Russian humanitarian relations include not only unconscious faults, but also provocative methods. Thus, the Security Service of Ukraine has been forced to declare well-known Russian citizens as *personas non grata* (undesirable people) for misconduct and anti-Ukrainian appeals aimed at the destabilization of the situation in the country (particularly, in Crimea) which is considered to be a violation of Ukrainian law.

Today, it is necessary to refine some bilateral instruments, such as the Agreement between Ukraine and the Russian Federation on the Regulation of Relocation and Protection of Rights of Displaced People of 16 February 2001 which is still at the stage of ratification. One should also consider the mechanism of realization of the Ukrainian-Russian Agreement on Readmission of 22 December 2006, taking into account that **after having received Russian visas, foreign nationals (who are usually immigrants from India, Pakistan, China, Vietnam, etc.) legally come to the RF in order to cross into Ukraine aiming at further travel through the borders of the European Union.** Unfortunately, Russia refuses to comply with the provisions of this document and, as a result, the Asian illegals 'settle' in the territory of Ukraine.

To promote successful implementation of the immigration law of Ukraine the legislators developed and adopted the Programme on Combating Illegal Migration for 2001-2004, approved by the Decree of the President of Ukraine № 22 of 18 January 2001 and confirmed by the Decree of the President of Ukraine № 84 'On Urgent Additional Measures to Strengthen the Fight against Organized Crime and Corruption' of 6 February 2003. Accordingly, the only central executive body – the State Migration Service of Ukraine – was created. It is responsible for the implementation of immigration legislation that helps to ensure the proper efficiency of the management of a full range of immigration processes.

Since illegal immigration poses a real threat to the national security of Ukraine, the National Security and Defence Council of Ukraine has also proposed a number of measures to counteract this phenomenon. They were enshrined in the NSDC Decision 'On Directions of State Migration Policy of Ukraine and Urgent Measures to Improve Its Effectiveness' of 15 June 2007 (it was enacted by the Decree of the President of Ukraine № 657 of 20 July 2007). The document stresses that the realization of measures for the implementation of the state migration policy of Ukraine has to ensure, in particular:

- regulation and differentiation of immigration flows to Ukraine (including those of temporary nature) due to the investment, scientific and cultural needs of the state;
- improvement of national legislation on refugees, creation of legal institutions to realize the rights of people in need of subsidiary and temporary protection;
- effective counteraction to illegal migration and increased responsibility for the offenses concerned.

At the same time, the Cabinet of Ministers of Ukraine was instructed to work out the draft Concept of State Migration Policy of Ukraine and bring it in the prescribed manner to the Verkhovna Rada of Ukraine. It should also have developed the following bills:

- on foundations of Ukraine's migration policy;
- on amendments to the Law of Ukraine 'On Legal Status of Foreigners and Stateless Persons' of 22 September 2011;



– on refugees and persons in need of subsidiary and temporary protection in Ukraine;

– on ratification of the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Russian Federation on Readmission.

Within the framework of the preparations for the ratification of the Agreement between Ukraine and European Communities (the European Union) on the Readmission of Persons of 18 June 2007, the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine was instructed to conduct the appropriate consultations regarding Ukraine's participation in the Programme of the European Union for funding the forced and voluntary return of illegal immigrants to their countries of origin or nationality; and to accelerate the process of demarcation of the state border of Ukraine with the Republic of Moldova, the Republic of Belarus and the Russian Federation. The EU – Ukraine Agreement on Readmission (return of illegal immigrants to their country of departure, and then – to their country of origin) has been successfully ratified [1; *Moskal*, 2012: 43].

As distinct from the migration mechanisms existing in Ukraine, the migration policy of the RF falls under constant transformations and modifications in order to improve the demographic situation in the country. **To that end, particular attention is paid to those residents of Ukrainian regions of a 'substandard risk' in which the populations are numerically dominated by Russians (Crimea, developed industrial regions of Ukraine – the Donetsk, Kharkiv, Dnipropetrovsk regions).** It should be noted that the Russian party does not offer immigrants the chance to stay in the central areas: it proposes to them that they locate in the 'hinterland' where the economic situations are far from the best.

The Russian Federation has taken a special line towards those citizens of Ukraine having Russian origin: **protection of compatriots abroad is included in the list of the short-term strategic objectives of Russian foreign policy.** By obtaining the support of various special structures (departments of the MFA and MIA of the RF, departments of some city halls) Russia has implemented an ambitious programme to provide comprehensive assistance to foreign schools teaching in Russian, Russian-speaking periodicals and media. According to the MFA of Russia, in 2010, Russia remitted more than USD 1.2 million to support its compatriots in Ukraine. In May 2013, it increased funding of the Federal Agency for CIS Affairs, which generally deals with compatriots and international humanitarian cooperation (a sort of 'conductor' of the Russian foreign policy of 'soft power'), several times – from RUB 2 billion to 9.5 billion by 2020. **This indicates specific tasks given to foreign compatriots by the Russian authorities [11].**

Therefore, a lot of attention is paid to the Russian language. The representatives of the state authorities of the Russian Federation declare the need to fight for the spread and assignment of Russian as the state language in the CIS countries. Unfortunately, **the Russian media often use militant rhetoric as if to protect Russians in Ukraine but, at the same time, to conceal the facts regarding the situation concerning the rights of Ukrainians in Russia itself.** Although, it is quite clear that **an independent state should use the state language in its own territory.** Such statements are seen as an attempt at creating artificial tensions between the two nations by opposing the Ukrainians and Russians who live in our state. It is evident that in **using specific rhetoric the MFA of the RF is trying to distract people's attention from the very poor ensurance of the rights of ethnic Ukrainians in the territory of Russia where there are no Ukrainian schools or newspapers which are supported by the state.**

A special role in the consolidation of the Russian diaspora is assigned to social and political organizations, including

the leading Congress of Russian Communities (CRC) which brings together 68 regional divisions and 64 organizations of the International CRC in the Baltic and CIS countries (more than 80 thousand members). The Russian communities in Ukraine are amongst the most active and positionally close international partners of the CRC.

In the capital of Ukraine there is the Russian club, Russian Internet resources, newspapers and magazines ('Komsomolskaya Pravda in Ukraine', 'Kommersant-Ukraine', etc.). It should be noted that the contents of the Russian media in Ukraine are not significantly different from the age-old Russian press. There are clashes between the 'grant eaters' of Russian funds. Thus, the heads of the Russian Society of Crimea accused the leaders of the Russian Community of Crimea of having unfair relationships with the staff of the Consulate General of Russia in Simferopol. According to them, the representatives of the Russian Community of Crimea and the Consulate General of the RF agreed on significant funding of the Russian Community of Crimea. A portion of that funding was to pay back so-called 'kickbacks' for consular employees, or simply to pay their bribes. Crimean observers remind us that this story is neither the first nor the last. Not long ago the Russian Community of Crimea was already at the heart of a financial scandal. The Accounting Chamber of the Parliament of Crimea checked the expenditure items of funds allocated to the annual Festival 'The Great Russian Word' in 2008 and 2009. It revealed that USD 77 thousand out of a total amount of 130 thousand had been used in flagrant breach of the law.

Developing programmes of further Ukraine – Russia cooperation in the humanitarian field, one should take into account that the primary impetuses for direct ethnic conflicts are the components of the cultural and national identities of social groups. They include the prevalence and status of the titular and minority languages, as well as the historical experiences of their own country. Certain forces on both sides of the border use the humanitarian factor for political purposes, gradually returning the 'Russian component' to Ukraine through the solidification of the positions of the Russian language and intensification of the influence of Russian culture; quantitative growth of Russian-language editions; the emergence of Russian TV-channels; the increase of information hours of radio and television broadcasting. These policies have not only a positive influence (e.g., restoration and dissemination of knowledge about famous Russian writers, scientists and cultural workers), **but also some negative effects – the displacement of Ukrainian history and literature, and, that is most undesirable, the narrowing of the space of distribution of the Ukrainian identity that is accompanied with the implantation of the low-grade media culture of Russian origin.**

Cooperation in the educational sphere is also expanding unilaterally (taking into account the significant financial strength of Russia). On 3 March 2003 the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Russian Federation signed a bilateral Agreement on the Establishment and Operation of Branches of Higher Education Institutions of Ukraine in the Russian Federation and Branches of Higher Education Institutions of the Russian Federation in Ukraine. But the Russian higher education institutions and research centres in Ukraine are mainly opened by the efforts of Russian representatives (the Foundation for Support of Education and Science (Alferov's Foundation), branches of Lomonosov Moscow State University, Moscow State Institute of International Relations, etc.) that promotes further 'washing-out' of talented Ukrainian youth to Russia.

Russia's position on the confessional issue also does not add positive features to bilateral relations: the pro-

Засновник –
Верховна Рада України

Головний редактор
Світлана ПИСАРЕНКО

Редакційна колегія:

Віктор КОРНІЮК, Лариса СЕВЕРЕНЧУК,
Юрій АРТЕМЕНКО, Олександр БАНДУРКА, Іван
БОКІЙ, Степан ГАВРИШ, Віктор ГРАБ,
Юлій ЮФФЕ, Віктор КИРИЛЛОВ,
Олександр КОПИЛЕНКО, Анатолій МАТВІЄНКО,
Павло МАТВІЄНКО, Анатолій МАЦЮК,
Микола МЕЛЬНИК, Борис ОЛІЙНИК,
Сергій ПРАВДЕНКО, Анатолій СЕЛІВАНОВ,
Лесь (Леонід) ТАНИЮК, Віктор ТАРАН (Терен)

Наукові рецензенти:

Валентин Балюк (Республіка Польща)
Лариса Лещенко (Республіка Польща)
Огнян Мінчев (Республіка Болгарія)
Томас Янелюнас (Литовська Республіка)

Головний редактор
Світлана ПИСАРЕНКО – 235-81-55

Примічання:

Любов САЛЮК – 235-79-58

Заступник головного редактора
Віктор КОРНІЮК – 272-46-30

Відповідальний секретар

Лариса СЕВЕРЕНЧУК – 235-79-53

Головний бухгалтер **Ірина КИСЛЯ**,

Жанна СИМОНЕНКО – 235-79-58

Відділ з висвітлення питань

парламентської діяльності:

Завідувач **Юлія ЦИРФА** – 234-67-78,

Олексій СИЩУК – 235-79-52,

Микола БЕЛОКОПИТОВ – 234-67-78

Тарас РОМАНЮК – 234-67-78

Відділ соціально-економічної політики

та правового забезпечення:

Завідувач **Олександр МАЛІЄНКО**,

Оксана СКРИПНИК – 235-81-56,

Віталій СКОБЕЛЬСЬКИЙ

Відділ гуманітарної політики:

Завідувач **Ольга КЛЕЙМЕНОВА** – 235-79-55,

Людмила ПУЗИКОВА, **Лариса МАРЧУК**,

Микола СЛАВИНСЬКИЙ, **Євген ТИЩУК**

Літературні редактори:

Олена ЧОПОВСЬКА – 235-79-60,

Наталка СЕМІВОЛОС – 235-79-53,

Людмила СКОРУК – 235-79-60

Реклама та передплата:

Віра ПРАВИНА – 272-46-23,

Сергій ДУБРОВІН – 234-68-30

Дизайн – **Марина АРЕСТОВА** – 235-81-56

Верстка – **Сергій ЛОСЕНКО** – 235-81-56,

Сергій УСЕНКО, **Наталія КУТНЯК** – 235-79-60

Підтримка сайта –

Євген СИНЕЛЬНИКОВ – 235-81-56,

Олексій ЛОЗИНСЬКИЙ, **Діана ТОКОВЕНКО**

04053, Київ-53,

пров. Несторівський, 4

E-mail: mail@viche.info

E-mail: viche@rada.gov.ua

www.viche.info

Підготовку та випуск у світ журналу «Віче»

за дорученням засновника здійснює редакція.

© Віче, 2014.

Свідчення про державну реєстрацію друкованого

засобу масової інформації КВ № 570

від 05.04.1994.

Редакція не завжди поділяє позицію авторів.

І залишає за собою право на редагування,

опублікування наданих авторами творів та сплату

авторського гонорару. Рукописи не рецензуються

і не повертаються.

При передруку посилання на «Віче» обов'язкове.

Відповідальність за зміст і достовірність

реklamних оголошень несуть рекламодавці.

“R” – матеріали, які друкуються на правах реклами

Підписано до друку 08.05.2014.

Формат 60x84/8.

Папір офсетний.

Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 2,3.

Зам. № ДС 212. Тираж 2200 прим.

Ціна договірна.

Набрано і зверстано на комп'ютерному

комплексі редакції журналу «Віче».

Надруковано з готового оригінал-макета

у ТОВ «КЖД «Софія»,

08000, Київська обл., смт Макарієв,

вул. Першотравнева, 65.

Свідчення про державну реєстрацію

АО1 № 22 9953 від 26.11.2008 р.

Журнал «Віче» читають у Верховній Раді та її коміте-

тах, адміністрації Президента України, Кабінеті Міні-

стрів України, Держкомтелерадіо. Він також надход-

ить до бібліотек Конгресу США та Ради Європи, до

Книжкової палати України, Національної бібліотеки

України імені В. І. Вернадського, Національної парла-

ментської, Державної науково-технічної, Державної науково-

педагогічної, Центральної імені М. Островського.

Передплатний індекс – 74254.

blem of the split of the churches and church opposition in Ukraine does not contribute to the unity of Ukrainian society.

The situation, which has recently emerged in the humanitarian cooperation between Ukraine and Russia (taking into consideration the revised National Security Concept of the RF; the policy of the Parliament of the Russian Federation aimed at the strict protection of the national interests of Russia and a return of the leverages in the areas of the former Soviet Union), enables us to suggest a scenario of further increases of Russian pressure in all areas of bilateral communication, as well as within the framework of the CIS and other sub-regional organizations.

One can observe that Russia is already revising its legal framework and using the issue on 'compatriots' to interfere in the internal affairs of the Ukrainian state; 'promoting' the status of the Russian language with the requirement to enshrine it as the second state language in Ukraine, etc. In such a situation, the Russian organizations in Ukraine financed by the RF would not remain passive observers.

In order to advance the emergence of the above-mentioned problems, the Ukrainian party should enhance its work on bringing to fruition the adoption of a number of laws elaborated to protect and improve the position of Ukrainian migrant workers, particularly in Russia; revise the legal basis of bilateral Ukrainian-Russian relations according to international standards. It is also desirable to draw the attention of the relevant institutions on both sides of the border to the need for improving the information image of Ukraine, objectively evaluating Russian politics and stating the inadmissibility of anti-Ukrainian rhetoric in Russian media.

References

1. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р. [The Agreement between Ukraine and European Communities (the European Union) on the Readmission of Persons, 18 June 2007], <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/how/994_851>

2. Про закордонних українців. Закон України № 1582-IV від 4 березня 2004 р. [On Foreign Ukrainians. The Law of Ukraine № 1582-IV, 4 March 2004], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/how/1582-15>>

3. Про імміграцію. Закон України № 2491-III від 7 червня 2001 р. [On Immigration. The Law of Ukraine № 2491-III, 7 June 2001],

<<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/how/2491-14>>

4. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Федеральный закон № 151-ФЗ от 11 ноября 2003 г. [On Amendments and Additions into the Federal Law 'On Citizenship of the Russian Federation'. The Federal Law № 151-ФЗ, 11 November 2003], <<http://www.rg.ru/2003/11/13/zakon.html>>

5. **Brytchenko S.** (2003) 'Деякі питання регулювання імміграційних процесів в Україні' [Some issues on regulation of the immigration in Ukraine], *Бюлетень Міністерства юстиції України* 8 (22): 32-40.

6. **Karpachova N.** (2003) *Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном* [Текст]: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [The observance and protection of rights of the citizens of Ukraine abroad [Text]: Special report of the Authorized Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine]. К.: Омбудсман України.

7. **Moskal G.** (2012) 'Система міжнародно-правових актів регулювання міграційних процесів' [The system of international legal acts on regulation of migration processes], *Віче* 13: 42-44.

8. **Riabokon L.** (2003) 'Тест на успішність' [Test for success], *День* 229, <<http://www.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/test-na-uspishnist>>

9. Ответы Президента России В. В. Путина на вопросы российских и украинских СМИ. – Киев, 23 января 2004 г. [Answers by the President of Russia Vladimir Putin to questions of the Russian and Ukrainian media. – Kyiv, 23 January 2004], <<http://www.mid.ru/bdcomp/bl.nsf/483b39647d9cb20cc3256def0051fa1f/564d7a91474136d6c3256e280031f3131?OpenDocument>>

10. Путин утверждает, что больше всего приезжих в Россию – из Украины. – 18 февраля 2010 г. [Putin states that the majority of the Russian immigrants are from Ukraine. – 18 February 2010], <<http://news.online.ua/276979/>>

11. Россия выделила огромные деньги на «мягкую силу», которой у нее нет. Путин решил многократно увеличить бюджет Россотрудничества. – 5 июня 2003 г. [Russia allocates vast sums of money for 'soft power' it does not have. Putin decided multiply increasing budget of the Federal Agency for CIS Affairs. – 5 June 2003], <<http://www.km.ru/v-rossii/2013/06/05/vladimir-putin/712513-rossiya-vydela-ogromnye-dengi-na-myagkuyu-silu-kotroi-u/>>