

діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Представники теорії "судового права", а також дослідники, які орієнтуються на досвід європейських країн, вважають найбільш прийнятним розуміння адміністративного процесу як різновиду судового процесу – адміністративного судочинства.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. – К.: Видавець Паливода А. В., 2009.
2. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Х.: ООО "Одиссей", 2007. – 360 с.
3. Салищева Ю. Н. Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. лит., 1964. – С. 16.
4. Стариков Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Известия вузов, Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 114.
5. Кузьменко О. Актуальні проблеми адміністративного процесу // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 116.
6. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навчальний посібник / За аг. Редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – С. 576.
7. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Сов. гос. и право. – 1983. – № 4. – С. 23.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 729.

Бабін Б. В., ОНМА

ПРАВОВА ПРИРОДА ДВОСТОРОННІХ МІЖДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

В статті проаналізовано нормативне содержание міжгосударственных программ, принятых постсоветскими странами. Доказано отличие правовой природы этих программ от соглашений, в рамках которых они одобрены, указывается на наличие в данных программах нормативно-правовых предписаний.

There are normative content of the interstate programs adopted by the post-soviet states analyzed in the article. The difference of the legal nature of this programs from the agreements, in frames of which they are adopted, is proved, the presence of the normative legal demands in those programs is pointed.

Міжнародне право знаходиться у стані перманентного розвитку, що обумовлюється, зокрема, виникненням нових міжнародно-правових феноменів, специфічних форм міжнародної нормотворчості та механізмів імплементації приписів міжнародного права у національні правові системи. При цьому актуальними сьогодні стають й аспекти правової природи міжнародних програм. В рамках визначення загальної правової природи цього феномену необхідно дослідити правову природу міждержавних програм, зокрема особливості міжнародного правового програмування, властиві двостороннім державним програмним актам, які схвалюються між пострадянськими державами; це слід вважати метою нашої статті. Безумовно, в рамках статті аналіз усіх програмних актів, укладених між державами навіть у сучасній період, та навіть визначення їх точної кількості стає вкрай складним питанням. Тому завданнями нашої роботи стають насамперед як порівняльний аналіз характерних рис виявлених нами відповідних програм, так і їх формально-юридичний аналіз із вирішенням питання щодо наявності у таких програмах правових нормативних приписів.

Міжнародні програми у сучасній науці досліджується насамперед в рамках концепції програмно-управлінської діяльності, яка була розроблена з нашою участю та знайшла свій розвиток у працях Кроленко В. О., Третяка Е. В., Удовенко К. В. Водночас окремі теоретики міжнародного права, зокрема Бувайник Г. Є., Гавердовський О. С., Жуков Г. П., Черниченко С. В. обіймалися проблемами міжнародних програм, але їх роботи є застарілими та певною мірою заідеологізованими.

Аналіз міжнародної нормативної бази дозволяє стверджувати про наявність низки двосторонніх програм, схвалених Україною на міждержавному рівні із іншими пострадянськими державами шляхом укладання міждержавних договорів про економічне співробітництво та їх наступної ратифікації державами-учасниками. ці програмні акти мають переважно десятирічний термін дії та були ухваленими із майже усіма пострадянськими республіками.

Це, зокрема, Програма економічного співробітництва між Російською Федерацією (РФ) та Україною на 1998 – 2007 роки, додана до Договору між цими державами про економічне співробітництво на 1998-2007 роки від 27 лютого 1998 р.; Міждержавна програма довгострокового економічного співробітництва (ДЕС) між Україною і Республікою Білорусь на 1999-2008 роки (Договір від 11 грудня 1998 р.); Міждержавна програма ДЕС між Україною і

Грузією на 1999-2008 роки (Договір від 16 квітня 1999 р.); Програма ДЕС між Україною і Республікою Казахстан на 1999 - 2009 роки (Договір від 17 вересня 1999 р.); Програма економічного співробітництва між Україною і Республікою Узбекистан на 1999-2008 роки (Договір від 7 жовтня 1999 р.); Програма ДЕС між Україною та Азербайджанською Республікою на 2000 - 2009 роки (Договір від 16 березня 2000 р.); Міждержавна програма ДЕС між Україною і Республікою Вірменія на 2001 - 2010 роки (Договір від 1 березня 2001 р.) Міждержавна Програма довгострокового торговельно-економічного співробітництва між Україною та Туркменістаном на 2001-2010 роки (Договір від 14 травня 2001 р.); Міждержавна програма ДЕС між Україною та Республікою Таджикистан на 2003 - 2012 роки (Договір від 9 квітня 2003 р.) [1].

При цьому участь у таких програмах не є лише вітчизняною роботою; достатньо згадати про Програму ДЕС Російської Федерації і Азербайджанської Республіки на період до 2010 року, схвалену разом із Договором про дружбу, співпрацю і взаємну безпеку між РФ та Азербайджанською Республікою від 3 липня 1997 р. [2], Програму ДЕС Республіки Вірменія та РФ на період до 2010 року від 29 березня 2002 р., Програму економічного співробітництва між Республікою Беларусь та Республікою Молдова на 2000-2009 роки від 29 червня 2000 р. та ін.

Цікаво, що в усіх зазначених вище договорах міститься норма про те, що "припинення дії цього договору не шкодить (в україно-таджицькому договорі - "не впливає", в україно-російському - "не торкається", в україно-узбецькому - "не заторкує") здійсненню проектів, які виконуються згідно з програмою" або подібна до неї. Цікаво, що у більшості із зазначених договорів (як правило у ч. 2 ст. 2) вказується, що сторони, виходячи з певних інтеграційних чи коопераційних міркувань, створюють (або забезпечують) сприятливі умови "для формування (в україно-азербайджанській угоді - "формування і реалізації") окремих проектів і програм", такої вказівки немає лише у україно-вірменській та україно-туркменській угодах. Таким чином, відповідні договори несуть як спеціальну (для програми-дodatка) так і загальну (для наступних двосторонніх програм) легітимізуючу функції.

Такий процес двостороннього правового програмування між зазначеними вище державами має низку спільних рис. Зокрема, у преамбулах більшості зазначених договорів, як підґрунтя для їх укладання, зазначалися попередні двосторонні договори, насамперед про дружбу

та співробітництво між державами. Тим самим підкреслювалася поступовість розвитку усього комплексу міждержавних відносин, яка, втім і передбачає саме програмного регулювання. У ст. 1 більшості зазначених договорів вказувалося на здійснення (реалізацію) сторонами відповідних програм; при цьому відзначалося, що ці програми є (невід'ємною) "складовою частиною" відповідного договору. Таким чином, виникає питання про те, чи може відповідна міждержавна програма, як частина договору, мати певні формальні відмінності від цієї угоди. Позитивне вирішення цього питання, обумовлено, на нашу думку, тим, що в указаних договорах розрізняють механізми вирішення спірних моментів щодо самого договору та щодо програми; утворюються спеціальні механізми контролю та фінансування програми тощо.

Крім того, в усіх зазначених вище договорах міститься норма про те, що "припинення дії цього договору не зашкодить здійсненню проєктів, які виконуються згідно з програмою, або подібна до неї. Цікаво, що у більшості із зазначених договорів вказується, що сторони, виходячи з певних інтеграційних чи коопераційних міркувань, створюють (або забезпечують) сприятливі умови "для формування окремих проєктів і програм", такої вказівки немає лише у україно-вірменській та україно-туркменській угодах. Таким чином, відповідні договори несуть як спеціальну (для програми-додатка) так і загальну (для наступних двосторонніх програм) легітимізуючу функції.

Аналіз структур вказаних вище двосторонніх міждержавних програм свідчить про їх подібний характер. Зокрема, вони мають розподіл на розділи (від чотирьох до сьомо), окремо можуть додаватися Заходи до програми у формі таблиць із зазначенням змісту заходів, терміну їх виконання та виконавців від сторін програми. У більшості програм окремим, першим розділом визначаються питання стану і проблеми розвитку економічного співробітництва (в низці програм відповідні аспекти викладено у своєрідній преамбулі програми). Відповідні обґрунтування необхідності ухвалення програми, незважаючи на їх певну стереотипність, також свідчать про формальну відмінність між відповідними двосторонніми договорами та програмами; зокрема в них надаються додаткові посилання на попередні двосторонні угоди між державами.

У більшості програм йдеться про недоліки, що існують у двосторонніх економічних та інших відносинах. Цікаво, що у більшості з досліджених програм частиною відповідних негативних процесів називається поточне становище, що склалося із "розробкою довго-

строкових міждержавних цільових комплексних програм" з вирішення проблем, що представляють взаємний інтерес, в галузі виробництва різноманітних видів. При цьому зазначається, що проблемами в економічних двосторонніх відносинах потребують вирішення в рамках "довгострокової стратегії взаємовигідного економічного співробітництва" яка ґрунтується на відповідній програмі або є її метою (як, наприклад, в україно-білоруській угоді).

Мета досліджених програм є достатньо близькою; згідно норм відповідних розділів, кожна з програм є розробленою "здійснення сторонами на довгостроковій основі узгодженого комплексу заходів, у тому числі **нормативно-правових** (в україно-казахській програмі "нормативного характеру", в україно-таджицькій про цю ознаку не йдеться), по наданню державного сприяння розвитку взаємовигідних економічних, науково-технічних (в низці програм – "та інші") зв'язків між двома країнами" [1]. Така вказівка на нормативно-правовий характер заходів є вкрай важливою для нашого аналізу, адже вона безумовно розповсюджується на викладені у текстах цих програмних актів Заходи до програм. Тим самим сторони відповідних двосторонніх програм погоджуються вважати відповідні програмні заходи спеціальною формою, що містить нормативно-правові регулятори двосторонніх міждержавних відносин, тобто своєрідною, окремою формою міжнародного права.

Цікаво, що майже в усіх розглянутих програмах йшлося про необхідність схвалення двосторонніх міждержавних цільових комплексних програм. Ці програми, відповідно до програм структурної перебудови виробництва обох сторін, "мають передбачати проведення комплексу заходів, спрямованих на переміщення капіталу в найбільше перспективні сфери економіки, а також згортання неефективних, неконкурентоспроможних галузей і виробництв із метою сприяння активізації цілеспрямованої структурної політики, забезпечення життєво важливих систем економіки, підвищення конкурентноздатності продукції, збереження науково-технічного, виробничого і кадрового потенціалів" [1].

Крім того, у вказаних вище міждержавних програмах, укладених Україною відповідно з Республікою Вірменія, Грузією, Російською Федерацією та Республікою Таджикистан додатково зазначається, що "основою практичного здійснення узгодженої структурної політики є реалізація обома державами, як національних цільових комплексних програм і проєктів, так і спільних, у тому числі тих, що передбачають значні зміни в інвестиційній діяльності". Додамо, що

в україно-таджицькій програмі сприяння діяльності суб'єктів господарювання з реалізації інвестиційних та інноваційних програм віднесено до головних напрямків, на підставі яких пропонується взаємодія у проведенні економічних реформ. А в україно-туркменській програмі зазначається, про необхідність реалізації двосторонніх інвестиційних проєктів, "у першу чергу, передбачених укладеним 4 жовтня 2000 р. Президентом України та Президентом Туркменістану Спільним розпорядженням" [1].

Додамо також, що у низці досліджених програм (україно-азербайджанська, україно-вірменська, україно-грузинська) йдеться про те, що "у рамках здійснення координації пріоритетних напрямків структурних змін економік обох країн передбачається розглянути концептуальні підходи до довгострокових програм структурної перебудови в економіці, які розробляються державами" [1]. В останніх двох згаданих програмних актах визначаються також основні стратегічні орієнтири відповідного двостороннього програмування, а саме:

- досягнення стабілізації виробництва і економічного росту;
- підвищення конкурентоздатності продукції, розвиток експортного потенціалу сторін.

Подібне положення містить і україно-білоруська програма, а в україно-азербайджанській програмі також вказується про перспективу розробки і реалізації спільних програм розвитку транспортної інфраструктури. В україно-російській та в україно-узбецькій програмах також вказується про необхідність відповідного "взаємному обміну національними програмами приватизації та підготовці пропозицій по створенню умов, що сприяють взаємній участі господарюючих суб'єктів у цих програмах" [1]. Таким чином, можна побачити, що реалізація норм розглянутих нами міждержавних програм передбачає активну програмну правову регулятивну діяльність як на двосторонньому рівні, так і в рамках національних правових систем.

У заключних положеннях міждержавних програм йдеться про механізми їх реалізації та контролю за виконанням. У переважній більшості із наведених програмних актів вказується, що їх реалізація "буде здійснюватися шляхом виконання державними органами і господарюючими суб'єктами [сторін] конкретних дій, які обумовлені у Програмі і Заходах до неї". При цьому форми координації та контролю реалізації програми мають у досліджених міждержавних програмах дів різні організаційно-правові моделі. Згідно першої моделі, передбаченій програмами, які Україна схвалила з республіками Казахстан, Таджикистан та Узбекистан та з Туркменістаном, координація і

контроль за ходом реалізації відповідних програм здійснюються спільною двосторонньою комісією: з економічного співробітництва, з питань економічного співробітництва або із "всєбічного співробітництва" [1], відповідно.

Згідно другого підходу, що викладено у решті досліджених двосторонніх програм економічного співробітництва за участю України, в рамках аналогічних вищевказаним спільних двосторонніх комісій має бути створений спеціальний орган – Координаційна Рада по реалізації Програми, а також робочі групи по головних розділах Програми. Цікаво, що в україно-узбецькій програмі зазначається, що до такого механізму сторони можуть перейти "за результатами першого року роботи", визначивши питання доцільності створення відповідної Координаційної Ради. Механізм формування та роботи зазначених Рад є однаковим для усіх досліджених програм. Так, кожна відповідна двостороння Координаційна Рада по реалізації Програми має включати частини від обох сторін програми, кожна з яких очолюється окремим Головою, який призначається головами урядів сторін; до складу Рад входять керівники робочих груп від обох сторін програми. Засідання національних частин Координаційних Рад проводяться по необхідності, але не рідше одного разу в півріччя, по черзі в обох державах-учасниках програми, при цьому головує на засіданні Координаційних Рад голова від тієї сторони, що приймає засідання Ради.

Як можна побачити із назв та функцій відповідних Координаційних Рад, вони є органом контролю та координації виконання не відповідних Договорів про економічне співробітництво, а Програм, доданих до цих договорів. Про це спеціально підкреслюється, зокрема, й у ст.ст. 2 досліджених міждержавних договорів про економічне співробітництво. Фактично регламент роботи цих Рад створює певний правових механізм щодо імплементації програмних приписів, додаткову міждержавну програмну нормотворчість (у формі ухвалення згаданих щорічних планів та ін.). Цікаво, що такий кваліфікований контроль з боку Координаційних Рад не виключає можливість більш високої форми контролю. Так, згідно ст.ст. 3, 4 розглянутих нами договорів про економічну співпрацю між Україною та РФ, Україною та Республікою Вірменія відповідно уряди цих держав мають координувати виконання Програми, здійснювати поетапний контроль за її реалізацією і, у разі необхідності, вносити до неї корективи. При цьому хід виконання цих програм (як і україно-азербайджанської та україно-узбецької) має "якнайменш один раз на рік" [1] розглядатися на найвищому рівні.

Аналіз змісту досліджених міждержавних двосторонніх програм свідчить про те, що такі програми можна вважати основними програмними двосторонніми актами, які регулюють відповідні міждержавні відносини. Такі програми є, зокрема, специфічною зовнішньою формою для міжнародних правових норм. При цьому явна уніфікація зазначених актів, укладених між різними пострадянськими державами свідчить про існування певних стандартів щодо структури цих актів, порядку їх розроблення, реалізації та контролю за виконанням. Такі стандарти ґрунтуються на загальних вимогах програмного менеджменту і водночас запроваджені у практику незалежних держав на рівні достатньо усталеного звичаю. Детальний аналіз правового змісту міждержавних програм має стати підґрунтям для спеціальних юридичних досліджень.

Література:

1. Договір між Україною і Республікою Білорусь про економічне співробітництво на 1999-2008 роки від 11 грудня 1998 р.; Договір між Україною і Республікою Казахстан про економічне співробітництво на 1999-2009 роки від 17 вересня 1999 р.; Договір між Україною і Республікою Таджикистан про довгострокове економічне співробітництво на 2003 – 2012 роки від 9 квітня 2003 р.; Договір між Україною та Азербайджанською Республікою про економічне співробітництво на 2000-2009 роки від 16 березня 2000 р.; Договір між Україною та Грузією про економічне співробітництво на 1999-2008 роки від 16 квітня 1999 р.; Договір між Україною та Республікою Вірменія про економічне співробітництво на 2001-2010 роки від 1 березня 2001 р.; Договір між Україною та Республікою Узбекистан про економічне співробітництво на 1999-2008 роки від 7 жовтня 1999 р.; Договір між Україною та Туркменистаном про довгострокове торговельно-економічне співробітництво на 2001-2010 роки від 14 травня 2001 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой об экономическом сотрудничестве от 25 января 2002 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org466/basic/>