

*The mechanisms of the informative providing of executive bodies are educed and considered. An authorial hypothesis is confirmed that due to certain informative mechanisms it maybe to support stability of executive power. Grounded, that state decisions that can be perceived by society ambiguously must be accompanied by informative support reducing socially-psychological tension in society.*

Стаття надійшла до редколегії 10.04.2015

УДК 316.652

*Скриль С. А., Херсонський економічно-  
правовий інститут*

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ**

*У статті розглядаються європейські цінності і стандарти прав людини у контексті функціонування державних інститутів в Україні. Аналізується вплив судової прецедентної практики Європейського суду з прав людини на трансформацію політичної системи України.*

Європейські стандарти прав людини мають конкретні параметри визначення і регламентовані міжнародними за своїм змістом актами – Хартією основних прав 2000р. (у рамках держав Європейського Союзу) та Конвенцією з прав людини та основоположних свобод 1950р., яка діє в межах країн Ради Європи. Звісно, на континенті діють і інші багатосторонні міжнародні угоди, що мають як універсальний характер – Загальна декларація прав людини 1948р., Міжнародні пакти з прав людини 1966р., так і регіональний – Європейська соціальна хартія 1961р. (побудована за принципом «а la carte»), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та багато інших. На сьогодні нараховується понад 200 договорів. Але системне тлумачення приписів Хартії основних прав 2000р., Конвенції з прав людини 1950р. у співвідношенні з положеннями інших міжнародних угод у сфері прав людини, що діють на регіональному європейському рівні, дозволяє зробити певний висновок – норми зазначених двох угод мають більш широке тлумачення прав людини і фактично «охоплюють» своїм змістом всі інші регіональні договори. Саме у нормах Конвенції 1950р. та Хартії 2000 р.(дія якої обмежується кордонами ЄС) закріплені європейські цінності та стандарти прав людини.

Якщо Хартія основних прав 2000р. за своєю юридичною природою є у значній мірі декларативним актом, який формулює основні цінності Європейського Союзу – людську гідність, свободу, рівність (заборону будь-якої дискримінації), солідарність, то Римська Конвенція закріплює стандарти взаємовідносин між індивідуальними та колективними суб'єктами права з однієї сторони та державою – з іншої. Крім того Конвенція пропонує дієвий міжнародний юридичний механізм захисту прав людини та основоположних свобод.

Проблематика європейських цінностей і стандартів прав людини не втрачає своєї актуальності, оскільки саме вони формують «європейську ідентичність» і є фундаментальною основою локальної європейської (як частини Західної) цивілізації.

В якості самостійного об'єкта дослідження європейські цінності в єдності із стандартами прав і свобод вивчалися Т.Хаммарбергом, В. Буткевичем, М. Буроменським, П. Рабіновичем, С. Шевчуком та ін. Майже усі дослідники розглядають європейські цінності як «консолідуєчу загальноєвропейську ідеологію».

Як слушно зазначив колишній Комісар Ради Європи з прав людини Т.Хаммарберг, Європейська конвенція з прав людини лежить в основі унікальної європейської системи захисту прав людини, яка слугує прикладом для створення відповідних систем в інших регіонах світу. Ця система відкрила нові шляхи для захисту прав людини за допомогою надання окремій особі права подавати скарги про порушення прав людини безпосередньо до Європейського суду з прав людини, для розвитку вражаючого зводу прецедентного права, який дозволяє здійснювати динамічну інтерпретацію прав людини, а також, що є не менш важливим, для створення можливостей для внесення змін у законодавство або правозастосовну практику на національному рівні з конкретними позитивними наслідками для життя людей. Сьогодні 800 мільйонів людей на території країн Ради Європи мають право добиватися справедливості в Європейському суді з прав людини, рішення якого є найбільш авторитетним тлумаченням положень Конвенції для усіх держав-членів. Особи, права яких порушуються у країнах Європи, можуть звернутися до Страсбурзького суду як до останньої інстанції для відновлення порушених прав [1, с. 19].

Після ратифікації Конвенції Україною у 1997р., її норми стали частиною національного законодавства відповідно до положень статті 9 Конституції України та статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Саме з цього моменту розпочалась глибока трансформація правової системи держави. Але більш значний вплив на засади функціонування правової системи слід констатувати з моменту

набрання чинності Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006р. Революційною для правової системи України слід визнати норму статті 17 цього закону : « суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права». Така юридична конструкція визначення співвідношення норм національного, міжнародного права та судової прецедентної практики Європейського суду з прав людини дає обґрунтовані підстави стверджувати, що правова система України розпочала шлях реформування від класичної романо-германської (з її визнанням нормативно-правового акта основним джерелом права) до змішаної – нормативно-прецедентної. Аналогічна тенденція трансформації правових систем є характерною для всіх країн Ради Європи. У цьому зв'язку слід констатувати не стільки зміну класичної класифікації правових систем сучасності, розроблену Р.Давидом, скільки необхідність уточнення основних ознак романо-германської правової системи.

Наступним результатом ратифікації Україною Конвенції слід визначити встановлення стратегічного нормативного орієнтиру реформування судової влади. Цей орієнтир має певні та конкретні ознаки, зафіксовані в імперативній за своєю юридичною природою нормі статті 6 Конвенції «Право на справедливий суд». Із «інгредієнтів справедливого суду» слід виділити наступні.

1. Незалежність суду як гілки державної влади. Під незалежністю слід розуміти відсутність та гарантії неможливості будь-якого впливу на суд з боку представників інших гілок влади, політичної та фінансової еліт сусільства. Але слід визнати, що в Україні гарантії незалежності суду як інституту державної влади не забезпечуються навіть на конституційно-правовому рівні. Так, на відміну від Основних Законів європейських держав, де існують спеціальні розділи, присвячені судовій владі (з закріпленням її усіх класичних функцій) як автономній від інших гілок державної влади, в Конституції України відсутній такий розділ. Назва та зміст конституційних норм VII розділу Конституції України «Правосуддя» свідчить про те, що за судом визнається лише функція здійснення правосуддя. Інша важлива функція суду, яка забезпечує реальний поділ державної влади, – функція судового контролю, не знайшла свого відображення в системі конституційно-правових норм. Така юридична незавершеність конституційних приписів нівелює прогностичний характер норми статті 1 Конституції України : «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Фактично судова система в Україні залишається «вмонтованою» у політичну систему,

що є ознакою авторитарної та неправової держави. У низці рішень Європейського суду з прав людини, зокрема по справі «Волков проти України», вказується на системні порушення та недоліки в побудові судової влади, які ставлять під сумнів її незалежність.

2. Безсторонність суду, яка передбачає особисту незацікавленість судді у результатах розгляду справи. Принцип безсторонності суду забезпечується матеріальними та фінансовими гарантіями суддівської діяльності. Практика організації судової влади в європейських державах свідчить про законодавче забезпечення гідної оплати праці суддів.

3. Виконання судових рішень, що є критерієм ефективності функціонування судової влади. Так, у справі «Шмалько проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що право на звернення до суду було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося. За орієнтовними даними питома вага судових рішень – більше, ніж 70 відсотків, в Україні не виконується. Такий стан є підтвердженням неефективності механізму функціонування як судової системи, так і виконавчої гілки державної влади. За наявною статистикою Страсбурського суду майже 60 відсотків скарг громадян проти України стосуються порушень норми статті 6 Конвенції саме в частині невиконання судових рішень.

Якщо ж аналізувати загальну кількість скарг, поданих проти України до Європейського суду з прав людини у співвідношенні зі скаргами, поданими проти інших держав, то станом на середину 2015р. очікують свого вирішення 13350 (майже 20 відсотків загально-го обсягу) «українських меморандумів», що перевищує показники інших держав.

Зазначена статистика є, по-перше, індикатором низького рівня поваги до прав і свобод в Україні. Страсбурзький суд оцінює порушення нашою державою окремих гарантій Конвенції як «системне», «повторюване» явище, яке видається Суду наслідком різноманітних «дисфункцій правової системи», «структурною проблемою України»[2]. Наведена оцінка ефективності вітчизняної правової системи якраз і засвідчує актуальність проблеми прямого застосування практики Суду як формально-юридичного джерела права в Україні. Таке застосування забезпечує розгляд великої кількості однотипних справ у судах України на основі тієї ж інтерпретації змісту і обсягу прав людини, якої дотримується Суд; серед іншого цим можна досягти і суттєвого розвантаження Суду, на необхідності чого, до речі, робиться наголос у відомій Інтерлакенській декларації[3]. По-друге, значна кількість

українських скарг у Суді вказує на неефективність судової системи держави. По-третє, – свідчить про певні юридичні складнощі застосування національними судами Конвенції та прецедентної практики Європейського суду з прав людини як джерела права.

Щодо останньої проблеми слід наголосити наступне. Як визначає О. Соловйов, визнання практики Суду джерелом права в Україні відповідає теорії дуалізму у співвідношенні міжнародних і національних правових систем (у досліджуваному контексті – правових систем Ради Європи як складової європейського права та України), коли кожна система розглядається як автономна, але не виключається їх взаємодія між собою на засадах поваги до державного суверенітету. Виразом цієї взаємодії якраз і є рішення Верховної Ради України про наділення практики Суду означеним статусом, хоча юридично-закріплене міжнародне зобов'язання нашої держави зводиться лише до виконання остаточних рішень цієї міжнародної установи. Поруч із тим залишається відкритим не менш важливе питання, чи узгоджуються відповідні положення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» з деякими фундаментальними принципами, на яких побудована правова система нашої держави[4,с.208]. В першу чергу, як співвідносяться положення конституційної норми щодо визначення прав людини виключно законами України (ст.92 Конституції України) з визнанням прецедентної практики Суду джерелом права? По-друге, яким чином національні суди повинні застосовувати прецедентну практику Суду, а саме рішення ухвалені, наприклад, проти Італії чи Сербії, тобто проти держав, правові системи яких суттєво відрізняються від української?

Відповідаючи на питання необхідно зважати на доктринальні принципи тлумачення прав і свобод людини, а саме: зміст та обсяг прав і свобод людини, як відомо, відзеркалює баланс особистих та суспільних інтересів у демократичній державі, для тлумачення прав і свобод людини аксіоматично застосовується «розширений підхід», права і свободи людини мають певний моральний зміст. Крім того, загальні принципи права (свобода, справедливість, рівність), що окреслюють поняття демократичного суспільства та знаходять еволютивне тлумачення у рішеннях Суду, все чіткіше визнаються фундаментальним джерелом права та орієнтиром розвитку політичних систем на «європейському просторі».

На думку П. Рабіновича, особливістю міжнародних актів, котрі стосуються прав людини, є те, що вони часто-густо насичені поняттями з царини моралі. Втім, аргументація Суду з приводу моральності є до-

сить своєрідною. Він ніколи не прагне узаконити, абсолютизувати моральну норму певного змісту – встановити, так би мовити, «євронорму моралі». Цей орган виходить із того незаперечного реального факту, що найбільш поширені, пануючі у різних країнах моральні приписи не завжди збігаються, а тому визнати за єдино прийнятний, загальнообов'язковий для держав – членів Ради Європи лише один із них було б недемократичним, недоцільним та, зрештою, й нереальним [2, с. 139]. У рішеннях Суду зазначається, що державні органи, безпосередньо і періодично стикаючись із життєвими реаліями своїх країн, у принципі мають більшу можливість визначитись щодо точного змісту моральних вимог, а також необхідності застосування обмежень. Розглядаючи скарги на адресу конкретної держави, Суд вважає безперечним фактом домінування на її території певних моральних уявлень, поглядів, і він, зазвичай, не ставить собі за мету їх схвалювати, стимулювати, або ж, навпаки, піддавати критиці чи заперечувати. Такий підхід може бути пояснений ще і тим, що сама Конвенція дозволяє державам-учасницям запроваджувати – за допомогою національного закону – окремі обмеження деяких прав людини в інтересах захисту саме моральності. У таких випадках Суд вбачає свою роль насамперед у тому, аби встановити, чи не призводять посилення на моральні положення до невинуватого, на його думку, обмеження або порушення прав людини. Отже, йдеться про специфічне зіставлення інтересів людини з інтересами суспільства (а точніше – з інтересами його більшості, вираженими у національному законі), зацікавленого у зміцненні моральних імперативів певного змісту[5].

Отже, практика Європейського суду з прав людини є дієвим інструментом «оживлення» Конвенції та формування морально-політичних та морально-правових орієнтирів реформування державних інститутів. Йдеться не тільки про судову систему, але й про інші гілки державної влади. Прецеденти Суду є дороговказом законодавчій владі для створення якісних «людиноцентристських» законів та «матриці» демократичного суспільства. Одночасно вони встановлюють «межі адміністративної дискреції» для органів виконавчої влади. За таких умов, можна стверджувати, що орієнтири реформування політичних інститутів необхідно шукати у прецедентній практиці Страсбурзького суду.

На думку М. Буроменського, Конвенція є своєрідним європейським кодексом свободи та демократії, який виступає в якості нового людиноцентристського світогляду. Міжнародне, політичне, правове значення Конвенції полягає у наступному. По-перше, це створення міцної регіональної системи захисту прав людини, яка виявилась

значно потужніше за ООНівську. По-друге, з Конвенцією пов'язане ефективне виведення питання про права людини із сфери виключної внутрішньої компетенції держави у сферу спільного правового регулювання – міжнародного та внутрішнього. Поклавши цьому початок у консультативному висновку Міжнародного суду ООН по запиту Генеральної Асамблеї ООН у 1948р., ООНівська система захисту прав людини щодо цього питання ще й досі знаходиться на межі правового та політичного діалогу. У свою чергу, європейський конвенційний режим регулювання прав людини має характер мінімального рівня, нижче за який держава у своєму законодавстві чи практиці не може опуститися. Це стосується як права Європейського суду з прав людини приймати рішення по суті скарги, так і контролю органами Ради Європи його виконання. По-третє, з Конвенцією пов'язане створення такої правової моделі та інституційної системи захисту прав людини, які здатні адекватно відображати у своєму розумінні прав людини суспільні уявлення про права людини, що динамічно розвиваються. Як відомо, право офіційного тлумачення Конвенції, надане Європейському суду з прав людини, перетворило Конвенцію на «живий інструмент». Але не менш важлива інша складова формування європейської ідеології прав людини, чого Конвенція не могла містити. Європейський суд з прав людини сам активно впливає на формування сучасних суспільних уявлень про права людини, їх зміст. По-четверте, Конвенція забезпечує високий рівень уніфікації основ права європейських країн. Не для кого не є секретом те, що забезпечення права людини – це певний алгоритм побудови цілих галузей права, починаючи від конституційного права, включаючи як галузі матеріального права, так і процесуального. На основі Конвенції та практики Європейського суду з прав людини виникло європейське розуміння прав людини. І нарешті, участь у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та її дотримання є перепусткою держав до європейської спільноти та свідченням належності до європейської правової культури[6,с.92-93].

Практика Європейського суду з прав людини у своїй «історично-вимірі» сформувала нову парадигму функціонування політичних систем «європейського простору». Це – парадигма політичного та правового антропоцентризму.

***Бібліографічний список:***

1. Хаммаберг Т. Європейські стандарти прав людини та Україна / Т. Хаммаберг // Право України. – 2010. – № 10. – С. 19-24.
2. Рабінович П. М. Практика Європейського суду з прав людини у рішеннях проти України / П. М. Рабінович. – Львів, 2012. – 267 с.

3. Інтерлакенська декларація [Електронний ресурс] – Режим доступу: Zakon 4. Rada. Gov. ua /Law/ show/994\_a48
4. Соловйов О. Застосування практики Страсбурзького суду як джерела права в Україні: деякі проблемні аспекти / О. Соловйов // Українське право. – 2013. – № 10. – С. 207-215.
5. Рішення Суду у справах «Costello-Roberto v. United Kingdom», «Kulla v. Poland», «Nsona v. the Netherlands» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
6. Буроменський М. Європейський кодекс свободи та демократії / М. Буроменський // Право України. – 2010. – № 10 – С. 89-98.

*В статті розглядаються європейські цінності та стандарти прав людини в контексті функціонування державних інститутів в Україні. Аналізується вплив судової прецедентної практики Європейського суду по правам людини на трансформацію політичної системи України.*

*The article describes European values and standards of human rights in the context of the functioning of the state institutions of Ukraine. It analyzes the influence of precedented court practice of the European court of human rights on the transformation of the political system of Ukraine.*

Стаття надійшла до редколегії 11.03.2015

УДК 323.21

*Солових Є. М., МАУП, м. Харків*

## **ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ ЯК ОДНА ЗІ СКЛАДОВИХ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто діяльність органу місцевого самоврядування в контексті формування його іміджу, зокрема, проаналізовано вплив зовнішнього середовища на формування іміджу органу місцевого самоврядування. Визначено зовнішнє середовище як синтез зони (середовища) прямого і зони (середовища) непрямого впливу, а також визначаються напрямки взаємодії їх чинників при формуванні іміджу органу місцевого самоврядування.*

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Децентралізація влади, яка відбувається сьогодні в Україні, зокрема реформа місцевого самоврядування, повинна посилити авторитет і вплив органів місцевого*