

[Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/594/45/PDF/N1359445.pdf?OpenElement> ; S/RES/1973(2011) – 17.03.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/41/PDF/N1126841.pdf?OpenElement>

¹¹ Кононова К. О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов / К. О. Кононова. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 178.

¹² Gowlland-Debbas V. National Implementation of United Nations Sanctions – Leiden: Koninklijke Brill NV, 2004. – P. 33.

¹³ Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options / Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions – Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, Uppsala 2003. – P. 68.

Резюме

Малишева Ю. В. Умови ефективності цілеспрямованих міжнародно-правових санкцій Ради Безпеки ООН.

Статтю присвячено дослідженню умов ефективності цілеспрямованих санкцій Ради Безпеки ООН. Проаналізовано фактори правового характеру, шляхом дотримання яких можна підвищити дієвість міжнародних санкцій.

Ключові слова: ефективність санкцій, умови ефективності санкцій, примусові заходи, санкції Ради Безпеки ООН, цілеспрямовані санкції.

Резюме

Мальшева Ю. В. Условия эффективности целенаправленных международно-правовых санкций Совета Безопасности ООН.

Статья посвящена исследованию условий эффективности целенаправленных санкций Совета Безопасности ООН. Проанализированы факторы правового характера, посредством соблюдения которых можно повысить действенность международных санкций.

Ключевые слова: эффективность санкций, условия эффективности санкций, принудительные меры, санкции Совета Безопасности ООН, целенаправленные санкции.

Summary

Malysheva Y. The conditions of effectiveness of UN Security Council targeted international sanctions.

The article is devoted to the investigation of the conditions of effectiveness of UN Security Council targeted sanctions. The factors of a legal nature following which the efficiency of international sanctions can be improved were analyzed.

Key words: effectiveness of sanctions, conditions of effectiveness of sanctions, enforcement measures, UN Security Council sanctions, targeted sanctions.

Отримано 09.10.2014

УДК 342.55

Ю. Г. СКОПНЕНКО

Юлія Григорівна Скопненко, здобувач Національної академії внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СТОЛИЧНИХ МІСТАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

У жодній країні світу, за винятком карликових країн, управління неможливо здійснювати виключно з центру. Як зазначав відомий французький вчений Токвіль, «центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не зможе цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнятися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні»¹.

У зв'язку з необхідністю організації ефективного управління у столичному місті у кожній Європейській державі була здійснена спроба побудови взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Дослідженням особливостей управління столичного міста присвячені праці таких вчених, як О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. Б. Євдокимов, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, М. В. Пітцик, М. О. Пухтинський, М. І. Росенко, О. О. Фролов, А. І. Черкасов.

Проведений аналіз практики державотворення Європейських держав свідчить про відсутність єдиного підходу до здійснення управління в столичному місті.

Метою даної статті є виявлення принципів взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас із центральними органами в столичних містах і визначення основних варіантів організації влади на місцях.

У різних європейських державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні, на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» й «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. В основу цих систем покладено різні принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади. Зокрема, виділяють наступні основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), змішану та іберійську.

1. Англосаксонська модель (Лондон, Брюссель, Копенгаген) характеризується наступними рисами:

- значна автономія органів місцевого самоврядування стосовно держави – вони формально виступають як такі, що діють автономно у межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;

- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль;

- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;

- функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі (доктрина *inter vires*), і заборона їх виходу за межі своєї компетенції (*ultra vires*). Тобто, повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом).

2. Континентальна модель є результатом тривалої еволюції римської системи і її характерними рисами є:

- більш високий (порівняно з англосаксонською моделлю) ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;

- поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

Така система організації влади на місцях спостерігається в таких столичних містах, як Рим, Париж, Гельсінкі, Варшава, Софія, Люксембург, Берн, хоча, варто зауважити, що в кожному випадку дана модель має свої особливості.

Наприклад, місто Париж має хоч і складну, але врівноважену систему управління, оскільки має подвійний статус – комуни і департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так і інтересів громади (комуни), які зосереджені в рамках одного органу та однієї посадової особи – Ради Парижа та мера. Відповідно до того, які функції виконуються радою, здійснюється регламентація її діяльності. Подібні особливості існують і щодо мера міста, який обирається радою з її складу. Мер є головною виконавчою владою, тобто представником центральної адміністрації, проте в нього менші повноваження, ніж в інших мерів комун, оскільки в нього вилучені функції поліцейського характеру, які покладаються на префекта поліції Парижу. На префекта департаменту Парижа покладаються функції контролю за законністю актів Ради Парижа. Проте, незважаючи на сьогоднішню виважену й ефективну систему управління в Парижі, яку формують і громада, і її представники, і держава, в історії міста були часи, коли держава через своє представництво в місті майже повністю перебирала на себе функції управління. Так, за часів де Голля функції мера здійснювались префектом Парижа і префектом поліції, які призначались президентом².

3. У деяких країнах застосовується така система організації влади на місцях, яка характеризується ознаками і англосаксонської, і континентальної моделі, наприклад, Берлін, Відень, Москва, що дає підстави виділяти змішану модель.

Зокрема, місто Москва має багаторівневу владну структуру, що й обумовлює складність її статусу. Так, з одного боку, це місто визначається суб'єктом Російської Федерації, з іншого, – має такі самі функції, як і будь-який інший населений пункт. Це означає, що в місті функціонує надзвичайно складна та багаторівнева система влади. Загалом, двома основними владними органами є Московська міська дума та Московська міська адміністрація. Фактично ці органи здійснюють функції державної влади Москви як суб'єкта Російської Федерації, а також місцевого самоврядування територіальної громади міста. Тобто за допомогою цих органів відбувається забезпечення всіх питань життєдіяльності міста. При цьому особливістю є те, що не відбувається розмежування питань міського значення і суб'єкта Російської Федерації³.

4. Іберійська модель (Лісабон, з певними особливостями – Мадрид) є досить близькою до континентальної моделі. Вона передбачає, що управління на місцевому рівні (громада, муніципалітет) здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (*мери, регідори, префекти, алькади* тощо). Ці посадові особи одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчими органами та затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю рад⁴.

Деякі вчені виділяють також і північноєвропейську модель, яка поширена у країнах відповідного регіону (наприклад, Стокгольм, Осло), а також у державах Балтії з їх невеликою територією та кількістю населення (Таллінн, Вільнюс). Ця модель характеризується послабленням або відсутністю органів місцевого само-

врядування на регіональному рівні, переважна більшість функцій на цьому рівні зосереджена в державних адміністраціях. Натомість широко розвинене самоврядування на локальному рівні, тобто на рівні громад⁵.

Щодо столиці України, то місто Київ відповідно до ст. 133 Конституції України⁶ має спеціальний статус як столиця України, згідно з яким на одному рівні управління паралельно функціонують органи місцевого самоврядування (територіальна громада міста, представницькі органи територіальної громади, міський голова, міська рада, виконавчий орган міської ради) та територіальні органи державної виконавчої влади (міська, районні у місті державні адміністрації), збалансоване функціонування яких здійснюється відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»⁷.

Таким чином, є виправданою думка В. Куйбіди, який схиляється до думки, що в межах міста Києва діє «іберійська модель» організації влади на місцях, у той час коли на решту території поширюється модель, яка тяжіє до «французького підвиду континентальної моделі», позаяк особливістю міста Києва є те, що виконавчим органом Київської міської ради (орган місцевого самоврядування) є Київська міська державна адміністрація (орган державної влади)⁸.

Термін «місцеве самоврядування» використовується в конституційному законодавстві небагатьох країн (Україна, Російська Федерація, держави СНД). У розвинених Європейських країнах застосовують дещо інші поняття. Так, у Німеччині використовується термін *selbstverwaltung* (самостійне управління). У Великобританії вживаються залежно від рівня місцевої влади поняття *self-government* (самоврядування), *local government* (місцеве управління), *self-administration* (місцева адміністрація). У Франції, поруч з місцевим самоврядуванням, обраним населенням, існують і органи управління, які призначаються центральною владою для захисту її інтересів на місцях (префектури, супрефектури). Проте терміну «самоврядування» в цій державі відповідає поняття *decentralio* (децентралізація)⁹.

Таким чином, не зважаючи на те, що в зарубіжних країнах існують різні термінологічні назви місцевого самоврядування та різні погляди на сутність цього конституційно-правового інституту, можна вести мову про загальноєвропейське розуміння місцевого самоврядування, яке відображено у ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування¹⁰: під місцевим самоврядуванням розуміють право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

У континентальній Європі співіснують численні моделі організації міського управління, більшість із яких має унікальний характер. Столиця ФРН, місто Берлін, уособлює класичний приклад злиття ряду раніше самостійних населених пунктів в одну міську агломерацію. До 2000 р. у Берліні існувало 23 міських округів. У ході останньої адміністративної реформи 2001 р. кількість округів зменшилася до 12. Берлінський адміністративний округ не є самостійною одиницею самоврядування. Повноваження його адміністрації обмежені загальноміським урядом – Сенатом Берліна. Правлячий бургомістр Берліна має значні повноваження і очолює Раду мерів округів.

Столиця Франції Париж є характерним витвором управлінського консерватизму. 20 нинішніх міських округів було створено ще в 1860 р. імператором Наполеоном III. Кожний паризький округ має власну мерію на чолі з загально вибраним мером. Повноваження даних органів влади досить великі, особливо враховуючи ту обставину, що мер Парижа обирається не прямими виборами, а Паризькою муніципальною радою і тому за визначенням його повноваження обмежені¹¹.

Місцеве самоврядування в Норвегії розділене на два рівні: власне муніципалітети й округи-регіони (фюльке-Комуни). Столиця, Осло, класифікований і як муніципалітет, і як регіон, відповідно наділений правами та обов'язками того й другого рівня¹².

Європейська практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Найбільш типовими є наступні:

1. Форма «сильна рада – слабкий мер», для якої характерним є фактичне наділення представницького органу місцевого самоврядування – ради як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями. Рада має значні повноваження в господарських, фінансових та кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера, який обирається радою (в окремих країнах мер може обиратися громадою), досить обмежені. Так, «слабкий мер» наділяється правом вето (частіше всього воно долається простою більшістю голосів членів ради), може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень та головує в раді. Усі кадрові призначення «слабкий мер» здійснює лише за погодженням з радою, а ряд виконавчих функцій виконують посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо.

Головним недоліком цієї форми є вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає якої-небудь посадової особи, що несла б відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету. Наслідком цього може стати дроблення місцевого управління та його слабка координація.

2. Форма «сильний мер – рада» характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади – мер обирається безпосередньо громадою, він наділяється правом вето на рішення ради (може бути подолано кваліфікованою більшістю голосів членів ради), готує рекомендації стосовно нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання і виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує інші поточні питання управління. Мер також наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.

3. Форма «рада – менеджер», полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника – політично нейтральну фігуру, професіонала в галузі управління. Цей чиновник призначається і звільняється радою, а до його функцій входить координація повсякденної діяльності муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету тощо. Сьогодні вона застосовується в Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції. Разом із тим у різних країнах вона має певні особливості. Наприклад, в Ірландії менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих призначень. Що стосується ради, то вона може ініціювати (2/3 голосів своїх членів) питання про звільнення керуючого.

Головною відмінною рисою форми «рада – менеджер» є діловий, прагматичний підхід до питань муніципального управління, акцент на його ефективності. Рада при цьому виступає в якості «ради директорів», вона визначає загальний політичний курс муніципалітету.

Перевага цієї форми полягає в тому, що виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре орієнтується в питаннях муніципального управління.

Недоліком є неефективність впливу членів громади на політику, що проводиться адміністратором.

4. Комбінована форма характеризується елементами двох форм «рада – менеджер» та «сильний мер – рада». Головний адміністратор підпорядкований не раді, а меру. Мер звільняється від рутинної адміністративної роботи і зосереджується на проблемах вирішення політичних питань. Ця форма допомагає певною мірою нівелювати недоліки цих форм: наявність керуючого дає можливість забезпечити професіоналізм в управлінні, а виборці мають змогу безпосереднього впливу на здійснення муніципальної політики, оскільки голосуючи «за» чи «проти» мера, який призначає та звільняє керуючого, вони тим самим голосують за збереження чи зміну міської адміністрації.

5. Комісійна форма передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі трьох-семи чоловік, яка одночасно відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожний із комісіонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів.

Ця форма не передбачає посадової особи, яка б виконувала функції голови місцевої адміністрації, хоча один із комісіонерів і наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції. Сьогодні така форма не має широкого розповсюдження, оскільки на практиці призводить до дроблення муніципального управління та не забезпечує (в силу малочисельності ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення. Її недоліками також є безконтрольність, відсутність необхідного досвіду у комісіонерів, затримка у прийнятті рішень тощо¹³.

Водночас у науковій літературі не зустрічається поєднання форм «сильний мер – рада» та «слабкий мер – сильна рада», яку можна було б визначити як «сильний мер – сильна рада».

Також можна сказати, що в чистому вигляді організаційно-правові форми місцевого самоврядування майже не зустрічаються. В основному може спостерігатися одна домінуюча форма з домішками й інших. Окрім цього, в кожній столиці організаційно-правова форма видозмінюється з огляду на історичний спадок, сучасні реалії, традиції державотворення, а також цілі та перспективи розвитку.

Висновки. У столичних містах європейських держав немає єдиного підходу до здійснення врядування. З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та водночас з центральними органами влади виділяють наступні основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англо-саксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), змішану та іберійську. Місто Київ за організацією і здійсненням управління є подібним до столичних міст з іберійською моделлю організації влади на місцях.

Водночас європейська практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а саме: «сильна рада – слабкий мер», «сильний мер – рада», «рада – менеджер», комбінована форма та комісійна форма. Щодо міста Києва, то можна сказати, що в столиці України спостерігається тяжіння до таких організаційно-правових форм місцевого самоврядування, як «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – рада».

¹ Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – С. 50.

² Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спеціальність 25.00.02 / М. І. Росенко. – Л., 2007. – 191 с.

³ Там само. – 191 с.

⁴ Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посіб. / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко, В. А. Негода, М. В. Пітцик, Л. Є. Подобед, М. О. Пухтинський. – К. : Арарат-Центр, 2000. – С. 113–116

⁵ Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – С. 12.

⁶ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁷ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 4. – С. 16.

⁸ Куйбіда В. Формування дієздатних територіальних громад / В. Куйбіда. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2010. – С. 34.

⁹ Фролов О. О. Конституційно-правове регулювання державної підтримки місцевого самоврядування: український і зарубіжний досвід / О. О. Фролов ; наук. ред. С. Г. Серьогіна. – Х. : Юрайт, 2013. – С. 17 – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 10).

¹⁰ Кравченко В. В. Вказана праця. – С. 61.

¹¹ Нікітін В. В. Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна / В. В. Нікітін, В. М. Маренич : [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/5/04.pdf>

¹² The Constitution of the Kingdom of Norway of 17 May 1814 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/> – Назва з екрану.

¹³ Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посіб. / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко та ін.. – К. : Арарат-Центр, 2000. – С. 52–54.

Резюме

Скопненко Ю. Г. Організація публічної влади в столичних містах європейських держав.

Стаття присвячена характеристиці систем управління, які функціонують на місцевому рівні в столичних містах різних європейських держав. З огляду на принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади виокремлено основні варіанти організації влади на місцях. Проаналізовано організаційно-правові форми місцевого самоврядування, які втілені європейською практикою державотворення.

Ключові слова: столичне місто, управління, місцеве самоврядування, органи влади, європейські держави.

Резюме

Скопненко Ю. Г. Организация публичной власти в столичных городах европейских государств.

Статья посвящена характеристике систем управления, функционирующих на местном уровне в столичных городах разных европейских государств. Учитывая принципы взаимоотношений местных органов власти между собой и с центральными органами власти, выделены основные варианты организации власти на местах. Проанализированы организационно-правовые формы местного самоуправления, которые воплощены европейской практикой.

Ключевые слова: столичный город, управление, местное самоуправление, органы власти, европейские государства.

Summary

Skopnenko Y. The organization of public authorities in the capital cities of European countries.

The article is devoted to the characterization of governance systems that operate locally in the capital cities of various European countries. The main types of the local governments organization is allocated to the principles of relations between local authorities among themselves and with the central government. In the article is analyzed the legal forms of local government that are embodied by European practice of state building.

Key words: capital city, government, local authorities, local government, the European state.

Отримано 15.10.2014

УДК 341.231.14;349.2-055.2-053.6]341.176(4)

К. А. ШУМЕЛЯК

Крістіна Андріївна Шумеляк, здобувач Київського університету права НАН України

ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТАНДАРТАМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ МОЛОДІ ТА ЖІНОК

Проблема захисту прав людини вже давно перестала бути суто внутрішньою компетенцією держав, а набула міжнародного значення, втілюючись в ідеї утворення нового міжнародного правопорядку, оснований на повазі до основних прав і свобод людини не лише на універсальному, а й на регіональному рівні.

Серед основоположних прав людини, визначених та закріплених у міжнародно-правових актах як універсального, так і регіонального характеру, особливого значення набули трудові права, серед яких – право на рівні можливості та рівне ставлення щодо будь-яких питань у трудових і тісно пов'язаних з ними відносинах.

Найвпливовішою міжнародною організацією на європейському континенті, головною метою якої є забезпечення прав людини, слід назвати Раду Європи. Серед пріоритетних напрямів її діяльності в сфері захисту основних прав і свобод людини варто зазначити тенденцію щодо захисту найбільш вразливих категорій населення: дітей та молоді, осіб похилого віку, інвалідів, безробітних, жінок, особливо вагітних та тих, які мають дітей.

Після проголошення Україною незалежності одним із головних пріоритетів у її зовнішній політиці стало набуття членства в Раді Європи. Так, у жовтні 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи»¹, а вже у листопаді того ж року у Страсбурзі відбулася урочиста церемонія прийняття України до Ради Європи.

© К. А. Шумеляк, 2014