



паева // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 80–90.

11. Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе / А.И. Экимов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1984. – 134 с.

12. Словарь по этике / под ред. И.С. Кона. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1983. – 445 с.

13. Маслоу А.Г. Мотивация и личность / А.Г. Маслоу. – СПб. : Евразия, 1999. – 478 с.

14. Запорожец О.В. Психология / О.В. Запорожец. – К. : Рад. школа, 1967. – 224 с.

15. Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии / Л.А. Мицкевич // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 82–87.

16. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 5–11.

17. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К.Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 20–26.

18. Конституція України / Мін'юст України. – К. : Укр. Центр правничих студій, 2006. – 128 с.

19. Селіванов В. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2001. – № 11. – С. 13–17.

20. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1987. – 294 с.

21. Костюченко О.Є. Механізм адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки в Україні: теоретико-інструментальний аналіз : [монографія] / О.Є. Костюченко. – К. : УБС НБУ, 2013. – 371 с.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

Лариса НАЛИВАЙКО,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой общеправовых дисциплин
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Ольга ЧЕПИК-ТРЕГУБЕНКО,

соискатель кафедры общеправовых дисциплин
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

In this article we analyzed the problems of the decentralization of public power in Ukraine in the context of building a democratic civil society and European integration. There was conducted a retrospective analysis of its development in European countries. There were explored the benefits of decentralization for the establishment of the Ukrainian state. We emphasized the necessity of creation of a new effective model of local and regional self-government in Ukraine. We made a conclusion that decentralization offers Ukraine the opportunities of providing the rule of law, inviolability of frontiers, improvement of the management of society and quality of life.

Key words: civil society, local community, local self-government, regional self-government, power, democracy, decentralization.

Аннотация

В статье анализируется проблема децентрализации публичной власти в Украине в условиях развития демократического гражданского общества и евроинтеграции. Проведен ретроспективный анализ ее развития в европейских странах. Раскрыты преимущества децентрализации для становления Украинского государства. Отмечена необходимость формирования в Украине новой эффективной модели местного и регионального самоуправления. Сделан вывод, что децентрализация открывает перед Украиной возможности обеспечения верховенства права, неприкосновенности государственных границ, повышения эффективности управления обществом и качества жизни населения.

Ключевые слова: гражданское общество, территориальная громада, местное самоуправление, региональное самоуправление, власть, народовластие, децентрализация.

Постановка проблемы. Местное самоуправление как в Украине, так и в других демократических государствах мира играет фундаментальную роль в реализации одной из главных задач – сочетание интересов и потребностей государства, общества и личности. Ни одна страна не может считаться демократической, если она не имеет территориальной децентрализации публичной власти.

Актуальность темы децентрализации публичной власти в контексте формирования гражданского общества и современных евроинтеграционных процессов в Украине не вызывает сомнений, поскольку современная общегосударственная система управления с учетом определенных достижений все же сосредоточена в едином центре. Существуют противоречия между

местными органами власти, что значительно уменьшает их эффективность функционирования и, в результате, обуславливает отстраненность ответственности от власти и дальнейшую политическую нестабильность. Соответственно, на современном этапе в нашем государстве пришло время для создания новой модели местного и регионального самоуправления, ориентированной на реализацию принципов Европейской хартии местного самоуправления, регламентирующей не только право, но и способность территориальных громад реализовывать те задачи, которые на них возлагаются. Идея децентрализации публичной власти должна восприниматься как неотъемлемая часть общего процесса модернизации Украины и развития гражданского общества в ней.



Проблема научного понимания децентрализации публичной власти имеет как теоретическое, так и практическое значение для развития юридической науки, государственных и правотворческих процессов, развития гражданского общества.

Основа проблемы децентрализации власти заложена еще в работах А. Васильчикова, В. Градовского, Г. Еллинека, Н. Коркунова, Н. Лазаревского, В. Лешкова, Б. Чичерина и др.

На современном этапе существенный вклад в развитие вопроса децентрализации публичной власти сделали такие отечественные и зарубежные ученые, в частности, с позиций социологии: Э. Афонин, О. Гарнец, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук и др.; экономики: С. Аптекарь, Н. Бак, Й. Бескид, С. Богачев, М. Белл, Дж. Бюкенен, О. Данилова, Л. Джаферова, Л. Дробозина, А. Захарин, Л. Калашникова, Дж. Кингдом, С. Колодий, В. Корчинский, И. Лукьяненко, И. Лунина, А. Папаика, Л. Пере, И. Петровская, Д. Полозенко, А. Смит, О. Сунцова, Л. Тарангул, И. Чугунов, В. Кравченко, В. Федосов, Д. Чирка и др.; политологии: Л. Дунаева, А. Картунов, П. Катеринчук, А. Круглашов, И. Кресина, А. Матвиенко, С. Наумкин, А. Некряч, И. Онищенко, Н. Харитончук и др.; науки государственного управления: Т. Браун, И. Дробот, А. Лелеченко, К. Линева, В. Мамонова, В. Сидоренко, Р. Сметанин, В. Толубьяки др.; юриспруденции: С. Авакьян, Г. Агранофф, В. Аверьянов, А. Батанов, М. Баймуратов, М. Витрук, Т. Вюртенбергер, В. Гизевиус, Н. Козюбра, Г. Кольшко, А. Крусян, О. Кутафин, Е. Лукашева, М. Орзих, В. Нерсисянц, Г. Паркер, Г. Петере, А. Петришин, В. Погорелко, Н. Пухтинский, А. Скрипнюк, А. Ткачук, Ю. Тодыка, О. Фрицкий, М. Цвик, В. Чиркин, Н. Шевчук, Ю. Шемшученко, А. Ярмиш и др.

Целью статьи является исследование процесса децентрализации публичной власти в Украине, ее влияния на развитие гражданского общества и интеграцию государства в европейское сообщество.

Изложение основного материала исследования. Европейский выбор провозглашен главным стратегическим направлением внутреннего и внешнеполитического развития Украины.

В современном евростроительстве главную роль играет глобализация международных отношений. Одним из последствий глобализации является тенденция к регионализации как отношений, так и самих государств. Там, где государство не отягощено различными региональными рисками (национализмом, сепаратизмом, конфессиональной агрессией и т. п.), его внутренняя стабильность влияет положительно на международную активность и авторитет [1, с. 1]. Это определяет необходимость постоянного совершенствования парадигмы публичного управления, что является существенной проблемой всех современных государств.

Последние десятилетия характеризуются изменением политических режимов во многих странах, в связи с чем в обществе возрастает интерес к организации и осуществлению государственной власти, максимально приближенной к народу. Трансформационные мероприятия в этом направлении заложили фундамент для позитивных изменений в отдельных сферах общества и государства. Однако ряд немаловажных вопросов пока не получили своего решения, а динамичное движение мирового сообщества и устремление нашего государства к интеграции обуславливают неотлагательную потребность, помимо их скорейшего оформления, и надлежащего уровня осознания и развития в научной сфере.

В этом контексте следует отметить, что крупномасштабным блоком задач, которые требуют незамедлительного улучшения, является проблема публичного управления, связанная с повышением его эффективности на государственном, региональном и муниципальном уровнях. На первое место здесь выходит вопрос оптимальной организации управления посредством распределения функций между различными управляющими субъектами, то есть децентрализация публичной власти. Эта проблема все больше актуализируется в связи с демократизацией всех сфер общественной жизни, намерениями установить в Украине европейский правопорядок, ее интеграцией в европейское сообщество.

Децентрализация в мире стала популярной в течение последних десятилетий, однако эта идея не является новой. Вопрос децентрализации привлек

к себе внимание еще в 1950–60-е гг., а с 80-х гг. прошлого века и до настоящего времени большинство государств мира начали и продолжают децентрализационные модификации.

Итак, еще с середины XX в. Совет Европы внедряет в жизнь один из главных принципов своей политики – защита местного самоуправления и региональной автономии, что способствует началу переориентации политики в направлении децентрализации до регионального и местного уровней, где способность к горизонтальному сотрудничеству и уровень понимания реальных проблем гораздо выше. При этом акцентируется внимание не на развитии физической инфраструктуры, а на формировании человеческого потенциала. В этом контексте ученые утверждают, что Украине также нужно обратить внимание именно на развитие человеческого потенциала, определив это направление как приоритетное и в политике местного самоуправления [2, с. 17].

Децентрализация является сложным политико-правовым явлением и неотъемлемым элементом процесса функционирования любого государства, базирующегося на принципах правового и демократического государства [3, с. 15]. Понятие децентрализации упоминается в ст. 132 Конституции Украины, где отмечается, что территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти [4].

На международном уровне важным документом, регулирующим вопросы местного самоуправления, децентрализации, является Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или органами власти, которая вступила в силу в Украине в 1993 г. Конвенция признает за местными и региональными органами власти право на сотрудничество вне национальных границ в пределах их внутрисубъектных полномочий по вопросам создания органов трансграничного сотрудничества между общинами, региональным, городским и сельским развитием, охраны окружающей среды, улучшения деятельности предприятий общественного пользования и



коммунального обслуживания, а также взаимной помощи в чрезвычайных ситуациях [5]. Позже, в 1997 г., Украина подписала Европейскую хартию местного самоуправления, но еще и сегодня отечественное законодательство не согласовано с европейскими стандартами. Прежде всего, это касается проблемы децентрализации власти, внедрение эффективной модели местного и регионального самоуправления [6, с. 83–84]. Децентрализация является основой территориального развития, путем для создания реального народовластия в Украине.

Эндогенность и самодостаточный рост являются новой формулой успеха регионов. Эти тенденции усилены изменениями в системе функционирования публичного управления в целом, отказом от централизованного подхода и унифицированных политик на пользу дифференциации и комплексных форм организации [7, с. 17]. В Украине необходимость осуществления децентрализации в течение всех лет независимости неоднократно декларировалась, однако кардинальных изменений в этой сфере практически так и не произошло, что было вызвано многими объективными и субъективными факторами.

Проблема децентрализации актуализировалась в 2014 г. как реакция на фактическое существование в течение 2010–2013 гг., вопреки Конституции Украины, суперпрезидентской республики. В этих условиях была установлена жесткая централизация полномочий и ресурсов органов исполнительной власти, значительно ограничивалась роль Кабинета Министров, возникла угроза существованию парламентаризма в Украине. Фактически было нивелировано местное самоуправление, была уничтожена финансовая самостоятельность территориальных громад [8, с. 23]. Эти и другие факторы обострили вопрос децентрализации публичной власти в стране.

На современном этапе становления Украинского государства альтернативы децентрализации публичной власти не существует. Внедрение децентрализации способствует единству государства и его институций, их взаимодействию с институтами гражданского общества, расширению местного самоуправления, активизации населения с целью обеспечения его потребностей и ин-

тересов, сужению сферы влияния государства на общество, появляются механизмы саморегуляции, выработанные обществом, власть приближается к людям и улучшается работа местных социальных программ и служб.

Проблема децентрализации публичной власти включает в себя три основных направления: 1) децентрализация государственной (центральной) власти; 2) децентрализация региональной власти; 3) децентрализация местного самоуправления (муниципального управления). В исследовательской литературе ученые рассматривают преимущественно вопросы первого направления, также уделяют внимание проблеме региональной власти и ее децентрализации. Однако последнее направление не менее важное по своей практической значимости: децентрализация муниципального управления на областном, районном уровнях, а также на уровне отдельных громад (городских, поселковых и сельских).

Анализ отечественной конституционной модели местного самоуправления свидетельствует, что государство в первую очередь воспринимает его как институт демократического конституционного строя. Местное самоуправление как публичная власть территориальной громады является составляющей конституционного строя и также характеризуется соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а органы и должностные лица местного самоуправления должны действовать согласно Конституции и законам Украины. Поэтому можно утверждать: права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности местного самоуправления в такой же степени, как и деятельность государства [9, с. 4]. Развитое муниципальное самоуправление – фундаментальный принцип организации и реализации власти в государстве и обществе, показатель демократического управления в стране.

Реализация децентрализации муниципального самоуправления возможна через формирование и полноценное функционирование институтов гражданского общества. В этом аспекте актуализируется вопрос разработки и внедрения действенных и реальных юридических механизмов участия общественности в процессе решения за-

дач местного уровня, поскольку как отечественное законодательство, так и существующие уставы территориальных громад в Украине не регламентируют конкретизированных положений относительно процедуры реализации общественностью права непосредственного участия в местном самоуправлении в различных формах: общие собрания, местные инициативы, общественные слушания и т. п. Как следствие, члены территориальной громады из-за невозможности влиять на решения органов муниципального самоуправления теряют интерес к участию в управлении делами местного уровня.

Сегодня необходимо констатировать декларативность статуса территориальных громад, символичность их роли в механизме реализации муниципального самоуправления, формальность последнего на региональном и субрегиональном уровнях. Следовательно, нужно активизировать функциональные способности территориальных громад как главного субъекта местного самоуправления, создать соответствующие нормативно-правовые основания для реализации принципа признания и гарантирования местного самоуправления, что будет способствовать децентрализации публичной власти, разграничению функциональных полномочий между органами исполнительной власти на местах и органами местного самоуправления.

Обеспечение высокого уровня развития института местного самоуправления предусматривает ряд законодательных и институциональных преобразований, которые должны четко указывать на то, как необходимо осуществлять распределение государственного бюджета на различных уровнях государственной власти. Определение различных уровней полномочий должно быть стержнем такого подхода для обеспечения согласованности с бюджетом и обязательствами региональных и местных органов исполнительной власти.

Децентрализация мобилизует дополнительные государственные ресурсы, улучшает процесс принятия решений, является важным инструментом пересмотра существующих стратегий развития, результатом действия которых стали низкие показатели экономического развития и высокого уровня



коррупции. Имея необходимые финансово-материальные ресурсы, местное самоуправление в Украине приобретает возможности развивать политическую, экономическую, социальную, духовно-культурную инфраструктуры; обеспечивать высокий уровень политического участия граждан; создавать механизмы действенного общественного контроля; с учетом местных особенностей проводить политику социальных и национальных компромиссов и, таким образом, олицетворять самоуправление и демократию; обеспечивать чиновников органов власти на местах необходимыми полномочиями для реализации, разработки и усовершенствования механизмов их функционирования. Вместе с тем нуждаются в усилении институты подотчетности и ответственности указанных субъектов.

Практика внедрения децентрализации в ряде стран мира дает основания сделать вывод о неоднозначности результатов реформ, которые могут иметь как позитивный, так и негативный характер. Это зависит от ряда субъективных и объективных факторов. Необходимо более глубокое исследование мирового опыта децентрализации. Анализ различных вопросов децентрализации публичной власти, раскрытие содержательных характеристик механизма децентрализации, моделей ее применения в разных странах мира разрешат осуществить выбор оптимальной модели дальнейшей децентрализации публичной власти, будут способствовать демократизации государственного управления в Украине.

Реализация процесса децентрализации в исторической перспективе с учетом национальных особенностей и положительного зарубежного опыта открывает перед Украиной возможности обеспечения верховенства права на всей ее территории и неприкосновенности государственных границ, повышения эффективности управления обществом и качества жизни населения в условиях мира, свободы и демократии.

Выводы. Подводя итоги, нужно отметить следующее:

1. Децентрализация является главным требованием для стран, которые намерены вступить в Европейский Союз. Это отражается в принципах децентрализации (транспарентности, эффективности, субсидиарности, от-

ветственности, развития гражданского общества и др.), что положено в основу функционирования системы государственного управления стран-членов Европейского Союза и государств-кандидатов на вступление в это сообщество. В Украине проблема децентрализации публичной власти является особенно актуальной: существует необходимость создания функционирующей управленческой системы, а к настоящему времени качественно работающей модели управления разработать не удалось. Существенно мешают становлению эффективной системы публичного управления, развитию процесса децентрализации власти неразрешенные проблемы разграничения полномочий между сформировавшимися системами управления и распределения управленческих функций внутри этих систем.

2. Децентрализация публичной власти в Украине включает следующие направления: 1) децентрализация государственной (центральной) власти; 2) децентрализация региональной власти; 3) децентрализация местного самоуправления (муниципального управления). Децентрализация государственной власти, региональной власти и муниципального управления направлена на модернизацию механизма управления обществом как на общегосударственном, так и на региональном и местном уровнях, включает в себя следующие элементы: 1) управляющая подсистема (субъекты управления); 2) управляемая подсистема (объекты управления); 3) взаимодействие субъектов и объектов управления. Важным условием процесса децентрализации является последовательность действий управляющих субъектов. Органы власти должны обеспечить участие народа в управлении политическими и социально-экономическими процессами в государстве; создать условия для усиления функциональной эффективности институтов местного самоуправления; обеспечить действенность системы службы в органах местного самоуправления с повышением их профессионального уровня и оплаты труда; осуществлять эффективную политику, направленную на преодоление диспропорций в экономической и других сферах развития территорий, и т. п.

3. Муниципальное самоуправление – основа демократического госу-

дарственного и общественного строя. Самоорганизация населения в территориальных громадах для решения вопросов местного значения – основополагающий вопрос реального народовластия. Поэтому необходимо создать условия для реализации местной инициативы, активно привлекать к участию в управлении делами отдельных административных единиц их жителей, таким образом способствовать наполнению реального содержания общественного явления – самоуправления. Местная власть, как и власть всех других уровней, должна стать транспарентной.

Список использованной литературы:

1. Лихачев В. К Европе регионов / В. Лихачев // Независимая газета. – 2000. – 29 сент. – № 180. – С. 1.
2. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід / В.О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 28. – С. 12–22.
3. Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 / С.Н. Махина. – Воронеж, 2006. – 534 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532).
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – С. 200. – Ст. 585.
6. Дрожжина С.В. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації влади на рівень демократії в державі / С.В. Дрожжина // Гуманітарний часопис. – 2009. – № 3. – С. 79–89.
7. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід / В.О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 28. – С. 12–22.



8. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О. Скрипнюк // Віче. – 2015. – № 12. – С. 22–24.

9. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 12. – С. 3–6.

ПРЕДЕЛЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА

Ирина ПАВЛЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права
Национального технического университета Украины
«Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

Summary

The article explores the limits of the criminal law to protect human life as the highest social value. It was stated that the concept of “beginning of life” and “the beginning of the criminal law protection of life” are not identical. An analysis of the variety of positions of lawyers, philosophers, doctors, geneticists on the subject since the beginning of human life. The study raised a tangent to the topic issue of the criminal law protection of potential life (the life of a viable fetus). It is proved that the moment of the beginning of criminal legal protection of human life should be considered as the beginning of the birth, which is possible with 22 weeks of pregnancy; moment of the end of the criminal legal protection of human life should be considered as the time of detection of the death of the human brain.

Key words: criminal legal protection of human life, birth, death.

Аннотация

В статье исследуется вопрос пределов уголовно-правовой охраны жизни человека как наивысшей социальной ценности. Констатируется, что понятия «начало жизни» и «начало уголовно-правовой охраны жизни» не тождественны. Осуществлен анализ многообразия позиций правоведов, философов, врачей, генетиков по вопросу момента начала жизни человека. В исследовании затронут касательный к теме статьи вопрос об уголовно-правовой охране потенциальной жизни (жизни жизнеспособного плода). Обосновано, что моментом начала уголовно-правовой охраны жизни человека следует считать начало родов, которые возможны с 22 недели беременности; моментом окончания уголовно-правовой охраны жизни человека следует считать момент констатации смерти мозга человека.

Ключевые слова: уголовно-правовая охрана, жизнь человека, роды, смерть.

Постановка проблемы. В соответствии со ст. 3 Конституции Украины, жизнь человека признается одной из наивысших социальных ценностей. Именно поэтому для ее обеспечения государство принимает разносторонние меры, в том числе и уголовно-правовую охрану. В этом контексте требует разрешения вопрос четкого определения пределов категории «жизнь»: когда она начинается и когда заканчивается.

Актуальность темы. Посягательство на жизнь человека – это преступление, которое присуще любому обществу независимо от исторического периода и общественных формаций. Посему вопрос охраны жизни человека всегда был, есть и будет актуальным. Конкретная же формула пределов жизни человека даст возможность выяснить тот момент, с которого законодательство Украины охраняет эту социальную ценность, и тот момент, когда эта охрана перестает действовать.

В последние годы вопросу определения пределов жизни человека в

юридическом аспекте уделялось значительное внимание. Этот вопрос и сопутствующие ему аспекты рассматривали в работах В.И. Борисов, В.Н. Куц, Т.А. Павленко, А.Н. Попов, Н.Н. Ярмыш и др. Результаты научных исследований указанных авторов являются весомыми и содержательными, однако авторские позиции в отдельных аспектах кое-чем отличаются, а кое-где имеют и противоположный характер. Именно поэтому считаем необходимым изложить собственное видение юридической плоскости пределов жизни человека.

Цель статьи – определение момента начала и момента окончания уголовно-правовой охраны жизни человека.

Изложение основного материала исследования. Действующий Уголовный кодекс Украины (далее – УК Украины) содержит немало норм, которыми охраняется жизнь человека (ст. ст. 112, 115–120, 348, 348-1, 379 УК Украины и т. д.). Однако ни одна из них не указывает, с какого именно момента начинается жизнь и когда она заканчивается.