

УДК 340 (340.12+340.15+341)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.70>

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТРУКТУРИ ЗОВНІШНІХ ФУНКЦІЙ УКРАЇНИ ТА УГОРЩИНИ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ (частина 2)

Горбаченко О.,*аспірантка юридичного факультету
Університету економіки та права «КРОК»,
м. Київ, Україна**тел.: (067)-813-12-39, e-mail: gorbachenkoov@krok.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-8805-4024>*

Горбаченко О. Порівняльно-правовий аналіз структури зовнішніх функцій України та Угорщини: імплементація досвіду (частина 2).

Зараз розпочався новий – військовий аркуш для України та її українців, і кожна складова функції – сьогодні це свій окремий фронт протистояння. Міністерство закордонних справ України розглядається як PR менеджер міжнародного рівня конкретної держави. Виходячи із досвіду Угорщини та законодавчих завдань МЗС України, які є досить розгалуженими з великим спектром завдань, пропонується систематизувати його компетенції в шість логічних груп. Перша – просування інтересів України та підтримка безпеки і територіальної цілісності. Друга – інвестиції та інформаційний простір. Третя – підтримка зв'язків з юридичними і фізичними українцями. Четверта – формування іміджу. П'ята – ЄС і НАТО. А зі врахуванням зовнішньополітичної стратегії, шостою окремою групою можемо виділити розширення відносин з Африкою, Азією, адже це не лише новий подих на оновлення відносин, це і новий етап інвестицій та торгівлі, що є взаємовигідним для обох боків. Структура зовнішніх функцій однакові для більшості держав, основні відмінності між ними містяться в підходах їх реалізації. На сьогоднішній день Україна, яка до 24 лютого була на межі військового повномасштабного вторгнення та проводила свою діяльність практично в базовому режимі, сьогодні має не просто переглянути свої стереотипні завдання, а має їх створити по новому. Дані групи є пріоритетними на найближчі роки, і кожен з цих реалізованих напрямків допоможе не лише у відбудові зруйнованого, а й в створенні нового, в іншому випадку, можемо прогнозувати відкидання України на десятки років назад. Під кожною із запропонованих систематичних групах розглядається конкретна складова зовнішньої функції, як спосіб реалізації самої функції та кінцевої мети обраної групи. В даній частині наукової статті ми розглядаємо питання в ме-

жах таких складових зовнішніх функцій: налагодження міжнародних культурних зв'язків (гуманітарна), протидії міжнародному тероризму та міжнародній організованій злочинності, природо-охоронну або екологічну (участь у міжнародній охороні навколишнього середовища) функцію.

Ключові слова. Зовнішні функції, Україна, Угорщина, порівняльно-правовий аналіз, імплементація, досвід.

Horbachenko Oleksandra. Comparative-legal analysis of the structure of external functions of Ukraine and Hungary: implementation of experience (part 2).

Now a new military battle has begun for Ukraine and Ukrainians, and each component of the function is own separate front of confrontation today. The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine is considered as a PR manager of the international level of a specific state. Based on the experience of Hungary and the legislative tasks of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, which are quite extensive with a wide range of tasks, it is proposed to systematize its competences into six logical groups. The first is to promote the interests of Ukraine and support security and territorial integrity. The second is investments and information space. The third is maintaining ties with legal and physical Ukrainians. The fourth is image formation. The fifth is the EU and NATO. And considering the foreign policy strategy, as a sixth separate group we can highlight the expansion of relations with Africa and Asia, because this is not only a new breath for the renewal of relations, but also a new stage of investment and trade, which is mutually beneficial for both sides. The structure of external functions is the same for most states, the main differences between them are contained in the approaches to their implementation. For Ukraine, which until February 24 was on the verge of a full-scale military invasion and conducted its activities in an almost basic mode, today must not only review

its stereotypical tasks, but must create them in a new way. The group's data are priorities for the coming years, and each of these realized directions will help not only in rebuilding the destroyed, but also in creating a new one, otherwise, we can predict that Ukraine will be thrown back decades. Under each of the proposed systematic groups, a specific component of the external function is considered, as a way of realizing the function itself and the goal of the selected group. In this part of the scientific article, we consider issues within the framework of the following components of external functions: establishing international cultural ties (humanitarian), countering international terrorism and international organized crime, nature protection or Ecological (participation in international environmental protection) function.

Key words. External functions, Ukraine, Hungary, comparative legal analysis, implementation, experience.

Вступ. Повномасштабна війна в Україні завдає величезних людських, економічних та культурних втрат. Життя розділилося на «до війни» та «у війні». Все це відкидає Україну до стартової точки відліку, де по завершенню цієї агонічно-пропагандистської «військової операції» настане період великої відбудови та покарання винних в рамках міжнародного права. Імплементация досвіду в ході проведення порівняльно-правового аналізу є завжди актуальним для наукової та практичної сфери питань. Призначення кожної держави, її напрямки функціонування, успішність, занедбаність та межі реалізації можна сьогодні яскраво розглядати під призмою її зовнішніх функцій. Питання функцій держави залишається одним з ключових питань теорії та практики державотворення. Вони відіграють важливу роль у здійсненні державної політики, оскільки не впливаючи на те чи інше явище суспільних відносин, держава не спроможна вирішувати поставлені перед нею завдання і досягати поставлених цілей. Всестороння реалізація державної політики є запорукою мирного і безпечного існування та подальшого розвитку всього суспільства.

Аналіз літератури. В процесі написання даного наукового дослідження були використані вітчизняні та закордонні праці, проаналізовано українське та угорське законодавство. Під час написання саме даної частини широко були використані праці О. Андрусенка, О. Бусол, Міклоша Угро.

Мета. Основною метою даної наукової статті є питання порівняльно-правового аналізу зовнішніх функцій України та Угорщини, їх структура і відмінності та можливість використання досвіду Угорщини для України.

Матеріали та методи. Наукове пізнання є складним та суперечливим процесом і в той же час найвищим рівнем пізнавальної діяльності. Ме-

тодологія наукового пізнання – специфічне історичне явище. Філософська методологія поєднує всі загальнонаукові способи в три великі групи. До першої належать: спостереження, порівняння. До другої: ідеалізація. До третьої: аналіз і синтез, індукція та дедукція, абстрагування та моделювання. В даній статті нами широко використовуються усі три групи методів. та на додачу ще й виділяємо історичний метод пізнання в контексті найбільшого феномену угорської економіки є її успішний вихід, як східно-європейської держави на вільний ринок.

Результати та обговорення. Теорія держави і права сьогодні не має єдиної відповіді, які під-функції входять до компетенції зовнішніх, це може пояснитися зокрема і тим що сама функція є несталим елементом, яка залежить від будь яких ситуацій, що призводить до її коливань та й відповідно до нових підпитувань ситуативних, що дозволяє їй жититися та оновлюватися. На думку Андрусенка О. найбільш підходящим переліком, хоча й не остаточним є наступні складові:

Зовнішньополітична (дипломатична)
Зовнішньоекономічна
Природоохоронна або Екологічна (участь у міжнародній охороні навколишнього середовища)
Налагодження міжнародних культурних зв'язків (гуманітарна)
Оборони держави від зовнішньої військової агресії
Зовнішньо-інформаційна
Протидія міжнародному тероризму та міжнародній організованій злочинності [1, с. 45]

Міністерство закордонних справ України – це PR менеджер міжнародного рівня конкретної держави. Виходячи із законодавчих завдань МЗС України, які є досить розгалуженими з великим спектром завдань, ми пропонуємо систематизувати наведені компетенції в шість логічних груп. Перша – просування інтересів України та підтримка безпеки і територіальної цілісності. Друга – інвестиції та інформаційний простір. Третя – підтримка зв'язків з юридичними і фізичними українцями. Четверта – формування іміджу. П'ята – ЄС і НАТО. А зі врахуванням зовнішньополітичної стратегії, шостою окремою групою можемо виділити розширення відносин з Африкою, Азією, адже це не лише новий подих на оновлення відносин, це і новий етап інвестицій та торгівлі, що є взаємовигідним для обох боків. Дані групи є пріоритетними на найближчі роки, і кожен з цих реалізованих напрямків допоможе не лише у відбудові зруйнованого, а й в створенні нового, в інакшому випадку, можемо прогнозувати відкидання України на десятки років назад.

Третя група «підтримка зв'язків з юридичними і фізичними українцями». До даної групи

ми відносимо функцію налагодження міжнародних культурних зв'язків (гуманітарна функція). Дана група є досить значущою для угорського Уряду, є одним із трьох основних напрямків зовнішньої політики Угорщини в цілому. Говорячи про Україну, то даний напрямок має місце з її боку, проте не так активно та яскраво, наприклад україномовні гіді за кордоном. Згадуючи епізоди коли угорський бік масово почав надавати, так званим угорцям Закарпаття громадянство, що у відповідності до Закону Угорщини від 1993 року «Про угорське громадянство» в § 2, п.2 передбачається можливість подвійного громадянства [2]. В результаті це стало однією із причин погіршення відносин та й міжнародним скандалом, адже під прикриттям піклування про свої нацменшин відбулося зовнішнє втручання до внутрішнього буття сусідньої держави та підризу національної безпеки, що на наш погляд не можна назвати «по європейські», з одного боку, але з іншого виходячи від положень статті 8 Договору «Про Європейський Союз» національне громадянство доповнюється громадянством Союзу, що є досить зручним для жителів Закарпаття при пошуку та влаштуванні на роботу, чим вони і скористалися, що з боку Угорщини по відношенню до своїх нацменшин можна назвати досить піклувально [3]. Питання подвійного громадянства є досить вже заїждженим питанням на сьогоднішній день. Конституція України гласить про єдине громадянство [4, ст.4]. При цьому виходячи із положень Закону України «Про громадянство», можна знайти ряд дірок, що зі свого боку піднімає ролет для набуття та приналежності до двох чи більше держав одночасно. Так, стаття 19 вище вказаного Закону говорить, що підставою до припинення громадянства є «добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави після досягнення ним повноліття на момент набуття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави є будь-який випадок, коли для набуття громадянства іншої держави громадянин України повинен подати заяву на отримання громадянства у порядку, встановленому національним законодавством цієї держави. громадянство якої він набув» [5]. Таким чином, як доречно наголошує Бусол О., що дані положення не є розціненими як пряма заборона на подвійне громадянство, адже втрата здійснюється не автоматично [6]. Громадянство втрачено лише після видачі відповідного Указу Президентом [7, ст. 19]. Саме такі продірявлені положення вітчизняного законодавства дозволяють сьогодні в рамках законодавства мати 2 чи більше громадянств, адже як пише Бусол О., в Україні відсутня система фіксації факту подвійного громадянства, що само собою унеможлиблює доказання тако-

го факту, та й ні Угорщина, ні Ізраїль не видають відповідних довідок [8]. На нашу думку вирішення цього питання сьогодні зближить усіх етнічних українців по всьому світі, вони в будь-який час безперешкодно зможуть повертатися додому, не просто як іноземний турист на умовах безвізу, а як українець. Такі дії з боку України давали б знак того, що кожен українець, не зважаючи на обставини, що їх змусили прийняти ще одне громадянство і замінити українське, все ще залишаються важливими та потрібними своїй державі. І такий приклад Угорщини, як надання своїм нацменшинам своєї приналежності, звичайно можна розцінювати і як з позитивного, так і з негативного. Проте, на наш погляд беручи до уваги цей досвід Угорщини, в Україні має бути вирішено остаточно питання можливості подвійного громадянства. При тому, що прицентентів такого на території чимало трапляється, це і завдяки так званим діркам в законодавстві, і по інших суб'єктивних причинах. Закриття даного питання юридично вирішувало б ряд юридичних колізій та послугувало би гарним прикладом налагодження міжнародних культурних зв'язків, і кожен закордонний українець був би нерозривним зі своїм «домом».

Четверта група «формування іміджу». До даної групи ми відносимо функцію протидії міжнародному тероризму та міжнародній організованій злочинності. Міжнародний тероризм та організована злочинність сьогодні є нерозривними партнерами з однією ціллю – завдання болю. Уряд Угорщини досить жорстко підійшов до даного питання, що можна розцінювати як тотальне бажання контролювання ситуацією та мати безпеку на вулицях, так і з позиції реалізації своїх політичних намірів, така собі політична гра на емоціях. Угорська Конституція містить таке поняття, як «Надзвичайний терористичний стан» за якою (3) Уряд після ініціювання указу про оголошення надзвичайного стану з терористами може запровадити заходи, що відхиляються від законів, що стосуються організації, функціонування та діяльності державного управління, Збройних Сил Угорщини, правоохоронних органів та служб національної безпеки. інформувати свої постійні комітети, відповідальні за його завдання та відповідальність. Запроваджені таким чином заходи залишаються в силі до рішення Національних зборів про оголошення надзвичайного стану з терористами, але не більше п'ятнадцяти днів. (4) У разі надзвичайної ситуації з терористами Уряд може видати указ, яким, як зазначено в основному законі, він може призупинити застосування певних законів, відступити від положень закону та вжити інших надзвичайних заходів. (5) Збройні сили Угорщини можуть використо-

уватися протягом періоду дії заходів згідно з параграфом (3), а також у разі терористичної загрози, якщо використання поліції та служб національної безпеки є недостатнім. (6) Постанова Уряду втрачає чинність після припинення терористичної загрози [9]. На практиці такі положення означають безмежність діянь Уряду, вони можуть вертати власним законодавством як завгодно, при цьому доповідати обстановку Президенту та парламентській комісії і все. Поряд з тим, можуть навіть перекидати діяльність ЗМІ, яким заборонено в такий час будь які заходи контролю та спостереження. Як вдало сказав Міклош Угро, тероризм – це систематичне використання насильства в політичних цілях [10]. Сама ідея конституційного закріплення такої небезпеки як тероризм є правильною, проте методи експлуатації нагадують тоталітарну росію. Де у випадку називання «спеціальної військової операції» війною, тягне за собою тюремне ув'язнення. На основі практики Європейського суду з прав людини, таким тоталітарним прикладом угорців слугує справа 2016 року, щодо таємного антитерористичного спостереження, запровадженого у 2011 році. Заявники скаржилися на те, що вони можуть бути об'єктом невиправданих та непропорційних заходів прихованого спостереження відповідно до нормативно-правової бази угорської національної безпеки. Стверджувалося, що ця нормативна база може бути зловживанням, частково через відсутність судового контролю [11]. На основі Закону України «Про боротьбу з тероризмом» під тероризмом розуміється суспільно небезпечна діяльність, що передбачає захоплення заручників, підпал, вбивство, катування, залякування населення та влади або будь-яке інше порушення життя чи здоров'я невинних людей за для досягнення злочинної цілі [12, ст. 1]. Як загально відомо усі нормативно правові акти мають прийматися на основі наявної Конституції. Вище згаданий Закон говорить, що підставою його діяльності є саме Конституція. Проте, на відміну від Угорщини, Україна не містить конституційних положень, щодо тероризму, що автоматично ставить під сумнів законність такого функціонування. На наш погляд, враховуючи досвід Угорщини та активність просування такого дійства територією України вартує конституційно закріпити поряд з військом станом, антитерористичний режим. Дане доповнення зробить вказаний Закон більш логічним та відповідно й таким, що відповідає Конституції. На основі аналізу даних Ради Європи з приводу різниці між тероризмом та війною, зазначаємо дане розрізнення виходить з масштабності та наслідків руйнації [13]. Саме тому, на наш погляд необхідним є доповнення Конституції України поняттям «Ан-

титерористичний режим» й відповідно внести таке уточнення в Закон «Про боротьбу з тероризмом», що проведення антитерористичної діяльності на конкретній території, тягне за собою накладення відповідного режиму й своїх обмежень та виключень. Як у випадку з військовим станом, так і у випадку з антитерористичним режимом обидва тягнуть за собою ряд обмежень та виключень, різниця саме у територіальній масштабності та наслідках, проте законодавство має передбачати та містити такі положення в силу, як ми і зазначили його поширення та активності дійств. Такі дії та готовність до їх ліквідації в зародку непримінно впливає як на формування, так і вже на сформований імідж.

П'ята група «ЄС і НАТО». До даної групи ми відносимо природо-охоронну або Екологічну (участь у міжнародній охороні навколишнього середовища) функцію. Питання екології є для європейської спільноти одним із слабких місць. Їх агонічне бажання до чистої екології часом надихає, часом лякає, мова йде саме про так звані євро-стандарти. Угорщина будучи їх частиною має дотримуватися їх безпрецедентно. Більше того будучи переробною державою, увага на її підходи до переробки з мінімальнішими викидами є вкрай уважною. На основі екологічних програм обох держав, можемо припустити, що основним проривом та успіхом екосфери угорців є їх підзвітність та отримування фінансів з ЄС, тобто вони мають мотивацію відповідно й створюють належні еко-умови. І більше того, тут на наш погляд присутній підхід «кнута і печеньки». Таким чином працюючи на результат у виграві обидва боки. Для ЄС Угорщина вдало розробляє еко програми та виконує їх на совість, адже зрушення справді мають місце. Для Угорщини є фінансування на розробки та тестування тих же програм, але ключове фінансування. У випадку України програма розроблена, в якій виділено навіть основні проблеми на шляху до реалізації, проте результати відсутні. На наш погляд, аналізуючи стратегію еко-зрушень України, вбачаємо провальність в частині етапів реалізації. Саме в цій частині, нам доречно використати досвід Угорщини в розробці системних кроків, хоч і маленьких, але які будуть дієвими. Наявна стратегія планується досягатися в 2 підходи, один до 2025 року, другий до 2030 року. Перший підхід має в собі імплементацію європейських еко-норм і стандартів, екологічний облік і контроль, механізми стимулів підприємств до енергоефективності, електронне урядування, підвищення та поширення еко-свідомості в суспільстві. Другий підхід передбачає так зване пожинання плодів і є етапом істотних зрушень [14]. Наголошуємо, дана стратегія була прийнята в 2019

році і саме до 2025 року планувалося те, що на наш погляд абсолютно реально здійснити років за два, адже звернемо увагу на те, що ніяких реальних пропозицій чи програм щодо варіантів переробки відходів і тим самим як уберегти навколишнє середовище від переробної діяльності підприємств не зазначено, лише так звані «мотивації», а у випадку таких пропозицій та їх тестового режиму тоді б ми мали зрушення в екологічній сфері. А так, більшою мірою ми бачимо поверхневність даного стратегічного підходу й відповідно значних зрушень, що змінять нашу екологію не вартує очікувати. Основною мотивацією для України можуть слугувати інвестиції та євроінтеграція, яка втиснилася в українські нормативно-правові документи й займає пріоритетне місце. Саме тому першочергову увагу вартує звернути на пропозиції щодо скорочення викидів відходів в річки та моря, переробку сміття, а вже потім і «мотивації», ось що, на наш погляд доречно здійснювати до 2025 року відходячи від стратегії, а враховуючи військові дії, що ще більше забруднюються екологію, передбачені етапи реалізації є ще більшими мотиваторами до вище нами запропонованого.

Висновки та рекомендації. По перше: Конституція України гласить про єдине громадянство. При цьому наявні положення законодавства дають можливість мати два чи більше громадянств. Адже громадянство втрачено лише після звернення та видачі відповідного Указу Президентом й система фіксація подвійного громадянства відсутня. Саме тому беручи до уваги досвід Угорщини питання подвійного громадянства в Україні має бути вирішено остаточно. З юридичної точки зору закриття даного питання вирішувало б ряд наявних колізій та послугувало би гарним прикладом налагодження міжнародних культурних зв'язків, і кожен закордонний українець був би нерозривним зі своїм «домом». По друге міжнародний тероризм та організована злочинність сьогодні є нерозривними партнерами з однією ціллю – завдання болю. На відміну від Угорщини, Україна не містить конституційних положень, щодо тероризму, що автоматично ставить під сумнів законність такого функціонування. На наш погляд, враховуючи досвід Угорщини та активність просування такого дійства територією України вартує конституційно закріпити поряд з військом станом, антитерористичний режим. Дане доповнення зробить вказаний Закон більш логічнішим та відповідно й таким, що відповідає Конституції. Як у випадку з військовим станом, так і у випадку з антитерористичним режимом обидва тягнуть за собою ряд обмежень та виключень, різниця саме у територіальній масштабності та наслідках, проте законодавство має передбачати та містити

такі положення в силу його поширення та активності дійств. По третє на основі екологічних програм обох держав, можемо припустити, що основним проривом та успіхом екосфери угорців є їх підзвітність та отримування фінансів з ЄС, тобто вони мають мотивацію відповідно й створюють належні еко-умови. У випадку України програма розроблена, в якій виділено навіть основні проблеми на шляху до реалізації, проте результати відсутні. На наш погляд, аналізуючи стратегію еко-зрушень України, вбачаємо провальність в частині етапів реалізації. Українська еко-стратегія була прийнята в 2019 році і саме до 2025 року планувалося те, що на наш погляд абсолютно реально здійснити років за два, адже звернемо увагу на те, що ніяких реальних пропозицій чи програм щодо варіантів переробки відходів і тим самим як уберегти навколишнє середовище від переробної діяльності підприємств не зазначено, лише так звані «мотивації», а у випадку таких пропозицій та їх тестового режиму тоді б ми мали зрушення в екологічній сфері. Більшою мірою ми бачимо поверхневність даного стратегічного підходу й відповідно значних зрушень, що змінять нашу екологію не вартує очікувати. Основною мотивацією для України можуть слугувати інвестиції та євроінтеграція, яка втиснилася в українські нормативно-правові документи й займає пріоритетне місце.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрусенко О. До питання про зовнішні функції сучасної держави. Наукові записки НаУК-МА, тематичний випуск «Юридичні науки», 2006. С. 43–46.
2. 1993. évi LV. Törvény a magyar állampolgárságról. Вилучено з: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300055.tv>.
3. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 року. № 994_029. В редакції станом на 11.06.2022 рік. Вилучено з: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text.
4. Конституція України (Основний Закон) від 28.06.1996 року. №30, ст. 141. В редакції станом на 05.06.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про громадянство України (Закон України) від 18.01.2001 року. № 2235-III. В редакції станом на 11.06.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
6. Бусол О. Подвійне громадянство. Вилучено з: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1453:gromadyans tvo&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 11.06.2022).
7. Про громадянство України (Закон України) від 18.01.2001 року. № 2235-III. В редакції ста-

- ном на 11.06.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
8. Бусол О. Подвійне громадянство. Вилучено з: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1453:gromadyanstvo&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 11.06.2022).
 9. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Вилучено з: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV>.
 10. Miklós Ugró Terrorizmus és a magyarok. Вилучено з: https://www.magyarhirlap.hu/velemenye/Terrorizmus_es_a_magyarok. (дата звернення 12.06.2022).
 11. Тероризм і Європейська конвенція з прав людини. Вилучено з: <https://www.echr.com.ua/publication/terorizm/>. (дата звернення 12.06.2022).
 12. Про боротьбу з тероризмом (Закон України) від 20.03.2003 року. № 638-IV. В редакції станом на 12.06.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#top>.
 13. Війна і тероризм. Вилучено з: <https://www.coe.int/uk/web/compass/war-and-terrorism>. (дата звернення 12.06.2022).
 14. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року (Закон України) від 28.02.2019 року. №2697-VIII. В редакції станом на 07.06.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.