2017 р., № 3 (28)

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:
О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук, доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:
Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, к.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дєгтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
І. Є. Криницький, д.ю.н, доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д. е. н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д. е .н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д. ю. н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д. ю. н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць включено до переліку фахових видань з юридичних наук та державного управління згідно з постановою ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2; наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
25 жовтня 2017 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – № 3 (28). – 320 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 23.10.2017.
Підписано до друку 30.10.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 24-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2017

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

О. О. Іляшко
ЗМІСТ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ **5**

О. М. Ригіна
ПРОБЛЕМА ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТЕРМІНУ «ПРАВОВИЙ СТАТУС ДИТИНИ»: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ **12**

Г. П. Ситник, С. В. Ларін
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ **20**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Т. С. Богданевич
ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ **28**

С. А. Глущенко
НАДАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ ГРОМАДЯНАМ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ, В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ **34**

М. І. Смешко
КЛАСИФІКАЦІЯ СТАТУСУ МІГРАНТІВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ **42**

Ю. Ю. Швець
КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я **50**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

В. В. Баранкова
РОЗКРИТТЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ТАЄМНИЦІ В МЕЖАХ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ **57**

Н. М. Грабар, М. В. Парасюк
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ (ПОСАДОВИХ ОСІБ) **64**

П. Д. Гуйван
ОКРЕМІ ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ ІНСТИТУТУ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ **70**

І. Б. Маркевич
РЕЧОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ МІЖ КОМУНАЛЬНИМИ ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ **78**

О. В. Рожнов
ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ У СВІТЛІ РЕФОРМИ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ **84**

І. І. Шпуганич
ПОНЯТТЯ І ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРІВ БЛАГОДІЙНОЇ ПОЖЕРТВИ ТА БЛАГОДІЙНОГО ГРАНТУ **91**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

М. І. Пипяк
ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ НА ОСНОВІ ЄДИНОЇ ТАРИФНОЇ СІТКИ **98**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Р. В. Джох
ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КОНТРОЛЬОВАНИХ ОПЕРАЦІЙ ЗА ПОДАТКОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ **104**

В. В. Ковбасюк
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА **111**

М. В. Кушнір
ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ІНОЗЕМЦЯМИ ТА ОСОБАМИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ **117**

С. С. Шоптенко
ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ **123**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

А. П. Запотоцький
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ШАХРАЙСТВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ КОШТІВ ГРОМАДЯН НА БУДІВНИЦТВО ЖИТЛА **129**

М. Г. Тома
ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЗЛОЧИННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ **136**

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

А. Б. Войнарович
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ЗАХИСНИКА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ НА ПІДСТАВІ УГОД **141**

Є. В. Ковалевська
ЗНАЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ МЕДИЧНИХ ЗНАНЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ **148**

В. С. Перлін
ЩОДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ САМОВІЛЬНОГО ПРИСВОЄННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ АБО ЗВАННЯ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ **153**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Л. І. Ієвлєва
ДО ІСТОРІОГРАФІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ **159**

Р. І. Сторожев
ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ **165**

О. Д. Черкашин
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ У СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ **172**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В. А. Ільяшенко
ДЕТЕРМІНАЦІЯ ТА СУТНІСТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **179**

К. Х. Герасимюк
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ **185**

О. В. Губар
ІНФОРМАЦІЙНА КОМПОНЕНТА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ **190**

Т. В. Запорожець
НЕСТАБІЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН **197**

Ю. П. Козаченко
СПІЛЬНІ КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ШЛЯХ ДО ЗРОСТАННЯ ТА БЛАГОПОЛУЧЧЯ КОЖНОГО ЧЛЕНА ГРОМАДИ **204**

Ю. Г. Маковій
ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ **212**

В. А. Малоокий
ВПЛИВОВІ ФАКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ **218**

О. І. Матюшенко
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕКОМЕРЕЖ В УКРАЇНІ **225**

С. В. Нікітенко
СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ **231**

О. П. Фоменко
ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ **237**

С. К. Хаджирадєва, О. І. Воронов
ВПЛИВ КОМУНІКАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ НА СИСТЕМУ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ **243**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Т. П. Козарь
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ **250**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Н. П. Шевченко
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО РОЛІ СТРАХОВОГО СТАЖУ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ПЕНСІЇ **257**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

В. В. Гомонай
ІСТОРІОГРАФІЯ ТА БІБЛІОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАБУТТЯ ПОВНОПРАВНОГО ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА В ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ **263**

С. С. Теленик
ЩОРІЧНІ ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ПІДҐРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ **268**

Г. М. Котляревська
ЩОДО ВТІЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ **282**

В. Д. Черній
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ **288**

В. С. Нікіфоренко
ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **293**

Г. В. Луцька
ОСОБЛИВОСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ЖИТЕЛІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА ВНУТРІШНЬОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА **301**

А. М. Терно
ПРИНЦИПИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ УМИСНОГО НЕВИКОНАННЯ СЛУЖБОВОЮ ОСОБОЮ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Ч. 4 СТ. 282 КК УКРАЇНИ) **309**

В. С. Князєв
ЗБЕРІГАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН **314**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

О. О. Іляшко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
директор Навчально-наукового гуманітарного інституту
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ЗМІСТ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

У статті розглядається зміст правової політики держави в умовах гібридної війни. Правова політика – складний соціальний феномен, який є засобом акумуляції та вираження різних соціальних інтересів, потреб, прагнень, тісно пов'язаних з усіма іншими різновидами політики, і тяжіє до охоплення всього розмаїття громадянських стосунків.

Ключові слова: *правова політика, правотворчість, правозастосування, гібридна війна.*

В умовах незалежної України правова політика є сучасним важливим компонентом процесів демократичної трансформації суспільних відносин узагалі та формування і функціонування ефективної правової системи суспільства зокрема. Від правового хаосу політика страждає не менше, ніж право від свавільної політики. Будь-яка розумна політика має бути правовою – у тому сенсі, що призначена відповідати законам, юридичним нормам, незмінно перебувати у правовому полі, відповідати ідеям прав людини [1]. Що ж стосується розвитку правової політики в країнах, де ведеться гібридна війна, то такі країни мають всіляко спрямовувати її на відновлення та належне функціонування правової системи, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, забезпечення дотримання принципу законності, як державними органами, так і громадянами, а також країнами, з якими ведеться гібридна війна.

За своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, яка протікає в певних формах. Основними з них є правотворчість і правозастосування. Вдосконалення останніх сприятиме створенню належних умов для ефективної реалізації правової політики. Правова політика сучасної Української держави повинна бути зорієнтована на три основні взаємообумовлені пріоритети: дотримання прав людини, розвиток приватного права, забезпечення сильного правосуддя [11].

Проблеми правової політики завжди привертали увагу вчених. В цілому наукова розробка проблем правової політики здійснюється спеціалістами із загальної теорії права та конституційного права (зокрема, це роботи С. С. Алексєєва, Р. С. Байніязова, А. П. Коробова, Ю. О. Крохіної, А. В. Малька, М. І. Матузова, І. М. Приходька, В. В. Речицького, О. Ю. Рибакова, В. Селіванова, В. В. Соловйова, К. В. Шундікова, О. В. Минькович-Слободяник та інших авторів), а також в окремих галузевих юридичних науках (роботи Т. Ф. Мінязєвої, В. Н. Синюкова, А. А. Митрофанова та інших авторів). Не дивлячись на актуальність тематики, правова політика в умовах гібридної війни в Україні не досліджена на достатньому рівні.

© Іляшко О. О., 2017

Правова політика, в ідеалі, об'єктивно обумовлена волею народу (громадянського суспільства) і суб'єктивно опосередковується його повноважним представником – державою. Це зумовлене тим, що переважна частина внутрішньої й зовнішньої політики держави регулюється за допомогою права і його норм, втілюється у законодавчі форми і спирається на міжнародно-правові принципи [2].

Вірно зазначає О. В. Минькович-Слободяник, що правова політика є особливим видом політики, який ґрунтується і виникає в сфері права, при цьому об'єктивно потребуючи впорядкування з боку публічної влади. Вона є самостійним політико-правовим феноменом, особливим видом політики держави, формою реалізації політичного курсу держави з власною складною внутрішньою структурою [3, с. 21].

Правову політику можна розглядати в декількох аспектах: по-перше, як самостійний вид політики (має власну суверенну структуру, зароджується і діє виключно у сфері права), по-друге, як обов'язкову складову будь-якої державної політики («присутня» в будь якій політиці, реалізуючи її за допомогою права). Якщо розглядати перший напрям, то слід зазначити, що тут правова політика виявляється у формуванні нормативно-правової бази держави, в правотворчій діяльності. Другий же напрям проявляється у юридичному забезпеченні усіх інших видів державної політики, правовому регулюванні й правозастосуванні. Але не треба забувати про те, що всі ці напрями сходяться в одній точці і становлять єдине поняття «правова політика» [3, с. 21].

Цікавою була гіпотеза Г. Ф. Шершеневича, який вважав, що «правова політика притаманна будь-якій юридичній науці», пояснюючи це твердження тим, що кримінальна політика опікується питаннями покарання і боротьби зі злочинністю, фіскальна – законністю оподаткування і т.д. Все це, на думку Г. Ф. Шершеневича, приватне відображення чогось цільного [4]. Згодом автор говорить вже більш конкретно, а саме «будь-яка юридична дисципліна має свої найближчі спеціальні питання. Але головним чином існування окремих політик права знаходить своє пояснення у відсутності єдиної загальної політики права. Між тим політика права повинна напрацювати загальний план майбутнього державного і правового порядку і здійснити цей план в деталях, за особливими розділами права – це, лише тільки, виконання загальної ідеї. Спеціальна політика права може бути розвитком загальної політики» [4]. О. В. Минькович-Слободяник зазначає, що автор робить досить важливий теоретичний висновок – правова політика є інструментом для розвитку державно-правового плану, тоді як усі інші спеціальні політики можуть бути лише частиною цього загального плану розвитку держави [3, с. 22].

Правова політика, як і будь-яке інше правове явище, має свої різновиди. Вчені підходять по різному до класифікації правової політики на види.

Так, політологи вказують, що види державної політики – різноманітні. Наприклад, економічна політика, культурна, соціальна, національна, науково-технічна, фінансова. Правова політика, безперечно, є одним із видів політики. Право, так чи інакше, оформляє, закріплює всі види державної політики, проте має особливості та зміст, правова політика визначає правовий розвиток країни. Водночас вона є засобом акумуляції та провідником різноманітних соціальних інтересів, потреб, прагнень (економічних, політичних, соціальних, культурних тощо). Узагальнюючи різні галузі людської діяльності, вона синтезує їх у юридичних нормах та інститутах, наприклад, інститутах прав людини, виборах, парламентаризмі тощо, або кодексах – цивільному, кримінальному, податковому, митному, процесуальному. Саме звідси виникли змішані по суті та нерозривні поняття – «економічні закони», «соціальне законодавство», трудове, адміністративне, податкове право тощо. Отже, правова політика тісно пов'язана з усіма іншими різновидами політики й тяжіє до охоплення всього розмаїття громадських стосунків [1].

Зокрема, Ю. М. Розенфельд серед різновидів правової політики виокремлює – нормотворчу, карно-виправну, судову, кримінальну, слідчу, наглядову, правоохоронну, цивілістичну та інші [2].

Слід погодитися з думкою О. В. Минькович-Слободяник, яка вважає, що найбільш вдало можна показати класифікацію галузевих видів правової політики на прикладі конституційно-правової політики України, тим більше, що зі створенням Конституційної асамблеї саме цей вид зазнає найбільших трансформацій. Під конституційно-правовою політикою розуміють науково обґрунтовану, послідовну й систематичну діяльність державних і територіальних органів, а також громадських об'єднань щодо створення ефективного механізму конституційно-правового регулювання з оптимізації конституційного розвитку конкретної країни [5]. Саме цей вид правової політики знаходиться найближче до загальнодержавної політики, адже основний нормативно-правовий акт нашої держави – це Конституція України, в якій закріплені стратегічні ідеї та цілі розвитку України як правової держави. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що саме за допомогою конституційно-правової політики втілюються в життя стратегічні завдання держави, реалізується конституційне законодавство, забезпечуються основні гарантії прав та свобод людини і громадянина. Така політика не просто необхідна для формування правової системи, а є її стрижнем [3, с. 22]. І з такою думкою слід погодитися. Адже сама Конституція України є Основним Законом нашої держави. З одного боку, в умовах гібридної війни держава має забезпечити сталість законодавства, в тому числі і Основного Закону, з метою недопущення правового нігілізму, зневіри в захисті прав та свобод людини та громадянина. З іншого боку, під час гібридної війни, держава має забезпечувати динаміку розвитку правової політики, враховуючи стрімкий розвиток суспільних відносин.

Наприклад, О. В. Шмоткін правову політику визначає як багатогранне явище, яке можна структурувати за різними групами, видами:

1. За галуззю права: кримінально-правова; цивільно-правова; адміністративно-правова тощо.

2. За структурою права у сферах: приватній; публічній; матеріальній; процесуальній; регуляторній; охоронній.

3. За сферами суспільства: економіка; політика; культура.

4. За територіальною ознакою: загальнодержавна; локальна.

5. За елементами правової системи: правотворча; правореалізаційна; правовиховна. Варто визнати, що кожний із підвидів правової політики може в свою чергу включати підвиди політики. Наприклад, правореалізаційна політика включає праворегуляторну та правоохоронну політики [10, с. 63].

Правова політика також функціонує в різних сферах реалізації права. І за цим критерієм її можна класифікувати на такі види, як: законодавча, виконавча, судова, нотаріальна, прокурорська і т.д. В юридичній науці сьогодні існує думка про те, що правова політика є «частиною», «придатком» якогось цілісного фундаментального політико-правового явища [3, с. 23]. Однак цілком вірно О. В. Минькович-Слободяник не погоджується з таким твердженням, оскільки воно позбавляє правову політику самостійності, не виражає її суті, робить її ізольованою, відірваною від загальнодержавної політики, лишає її власної структури [3, с. 23].

Залежно від мети здійснення правова політика може бути поточною і перспективною. У даному випадку поточна правова політика завжди випливає з перспективної і є її частиною в той час як перспективна обумовлює поточну. Таким чином, вони весь час впливають одна на одну і формуються під цим впливом [3, с. 23].

Кожен зі згаданих видів правової політики має власну мету. Мета кожного із видів політики має спрямовуватися на забезпечення головної мети загальнодержавної політики, яка у цивілізованій державі полягає у забезпеченні нормального функціонування громадянського суспільства та правової держави [10, с. 64].

Правова політика держави перебуває в постійному русі, динаміці, на неї впливає безліч факторів об'єктивного (економічних, політичних та ін.) і суб'єктивного характеру (імідж президента та ін.), що змінюються. Можливі нові аспекти її розвитку чи зміна пріоритетів на якомусь етапі. Проте у сутності своїй вона призначена бути стабільною: її основу повинні стано-

вити демократичні, гуманістичні принципи. Така стабільність політики, за всієї її рухливості, забезпечує за допомогою права надійність формування і функціонування правової системи суспільства [7].

Правова політика держави має свої принципи, які забезпечують її «життєздатністю» в умовах гібридної війни. Так, принципи правової політики необхідно тлумачити як вихідні, керівні ідеї, завдання, програми та методи виникнення, розвитку і функціонування суспільних відносин за допомогою права [8, с. 6].

Думки вчених щодо визначення принципів правової політики різняться, вичерпного переліку не має.

Одні, розглядаючи інститут правової політики демократичної, правової держави, виокремлюють такі стрижневі принципи: соціальну обумовленість; наукову обґрунтованість; усталеність і передбачуваність; легітимність та демократичний характер; моральність і гуманність; справедливість та гласність; поєднання інтересів особи й держави; пріоритетність прав людини; відповідність міжнародним стандартам. Принципи правової політики випливають з об'єктивних закономірностей правового впливу, його призначення і справедливості. Вони призначені уніфікувати характер цілеспрямованого впливу на системні відносини за допомогою правових засобів. Безумовно, всі ці принципи тісно пов'язані й є вихідними керівними ідеями політико-правової свідомості суб'єктів правової політики, визначають зміст і сприяють їхній діяльності [1].

Інші вказують, що правова політика може досягти своєї мети ґрунтуючись на певних принципах, тобто фундаментальних основах її будування і функціонування. Кожен із підвидів правової політики має свої принципи, які повинні основуватися на таких принципах загальнодержавної правової політики: справедливість, гуманізм, демократизм, об'єктивність, адекватність, оптимальність, доцільність, системність, цілеспрямованість, науковість, послідовність, ресурсна забезпеченість. На цих принципах має формуватися стратегія і тактика правової політики держави [10, с. 64].

М. М. Почтовий вважає, що до системи принципів правової політики можна віднести тільки ті положення, в яких розкривається головне, суттєве, основне у її змісті. Наприклад, визначення стратегічних і тактичних напрямів і перспектив розвитку законодавства, форм і методів правового впливу тощо. З урахуванням викладеного до принципів правової політики М. М. Почтовий відносить: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини; 2) принцип законності; 3) принцип соціальної необхідності та наукової обґрунтованості; 4) принцип забезпечення пропорційного співвідношення інтересів особи, суспільства та держави; 5) гуманістична спрямованість та демократичний характер інструментарію [8, с. 6].

Так, принцип пріоритету прав і свобод людини закріплений у ст. 3 Конституції України, де указано, що «людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави … забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [9, с. 4]. Саме тому будь-які нагальні проблеми функціонування суспільства завжди мають бути пов'язані із забезпеченням прав та свобод людини в державі [8, с. 7]. В умовах гібридної війни цей принцип правової правової політики має стати пріоритетним в державі. Адже, основне завдання держави – забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які під час гібридної війни є досить вразливими.

Принцип законності є одним із головних принципів діяльності всіх державних органів. Законність – це конституційний принцип, який конкретизується в інших нормативних актах. Згідно зі ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Дотримання принципу законності є найважливішим напрямком формування правової держави, оскільки остання покликана охороняти суспільні відносини, соціальну справедливість, забезпечувати права і свободи громадян [8, с. 7]. Законність є своєрідним стрижнем, який пронизує всю правову матерію, в тому числі й правову політику [8, с. 7]. Правова по-

літика держави в умовах гібридної війни має ґрунтуватися на принципі законності. Цей принцип має стати основоположним у формуванні правової політики в умовах гібридної війни. Порушуючи цей принцип, держава зменшує цінність права, викликаючи правовий нігілізм та відчуття незахищеності в державі, чого під час гібридної війни допускати не можна.

Під соціальною необхідністю М. М. Почтовий розуміє певну проблему чи «гостре питання» в українському суспільстві, які сьогодні потребують вирішення [8, с. 7]. Цей принцип спрямований на виявлення й «оприлюднення» соціальних проблем та наукове обґрунтування обраної моделі поведінки [8, с. 7]. Під час ведення гібридних війн, держави мають виявляти проблеми, що виникають в суспільстві, не лише правового характеру, а й економічного, наукового, соціального та ін. Виявивши проблеми, з якими стикається громадянське суспільство, держава має направити свої сили на їх термінове усунення. Адже лише соціально захищені громадяни в країні зі стабільною економікою, де діє принцип верховенства права можуть захистити свою державу під час гібридної війни.

Співвідношення інтересів особи, суспільства і держави матиме поступовий характер переходу однієї якості в іншу і виражається таким чином: особа під впливом власної правової політики висуває систему бажань та інтересів і прагне їх задоволення; дані інтереси осіб у процесі фільтрації (взаємодії інтересів окремих осіб як членів суспільства) стають об'єктивними, а не суб'єктивними, як на першій стадії, тобто є найбільш загальними та пристосованими до більшості населення й називаються інтересами суспільства; саме останні й будуть приводитись до виконання через систему діяльності державних органів та установ. Якість та ступінь забезпечення задекларованих інтересів особи та суспільства можуть бути різними, це залежатиме від ефективності функціонування та практичної відпрацьованості механізму держави [8, с. 8]. Під час гібридної війни держава має враховувати інтереси особи та суспільства в цілому. Сама державна влада не повинна втрачати механізм стримувань і противаг, що дає можливість співіснувати державним органам та оперативно реагувати на проблемні питання, що виникають в суспільстві.

Коли йдеться про інструментарій, то під ним розуміють сукупність методів, засобів, способів здійснення правової політики, тобто це те, за допомогою чого можуть бути реалізовані задекларовані ідеї особи й суспільства [8, с. 9]. Дуже близькою за змістом до демократичного характеру інструментарію є принцип гуманістичної спрямованості. Його сутність проявляється в орієнтації на людину як на найвищу соціальну цінність у державі, забезпечення передусім її прав і свобод. Тому засоби, які використовуються державою під час реалізації правової політики, повинні не тільки мати демократичний характер, а й бути спрямованими на людину [8, с. 9]. В ст. 3 Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [9]. Тому забезпечити правореалізацію цього положення в під час гібридної війни є обов'язком держави. Хоча, часом, в умовах гібридної війни держави можуть звужувати обсяг прав та свобод людини і громадянина. Однак, в першу чергу, це суперечить міжнародному законодавству.

Як бачимо, зміст правової політики багатомірний та, не дивлячись на автономність, певним чином – конгламеративний. Це пояснюється тим, що правова політика не може реально існувати в суто рафінованому, дистильованому вигляді, у відриві від тих галузей життя та форм буття людей, яким ніби-то не притаманні чисто юридичні засоби [2].

Отже, правова політика – складний соціальний феномен, який є засобом акумуляції та вираження різних соціальних інтересів, потреб, прагнень, тісно пов'язаних з усіма іншими різновидами політики, і тяжіє до охоплення всього розмаїття громадянських стосунків [1].

В умовах міжнародної глобалізації процесів забезпечення і дотримання прав і свобод людини, правова політика як ядро державної діяльності, що ґрунтується на праві, повинна відповідати вимогам сучасності, а разом із нею і її принципи, що є фундаментом її реалізації [8].

Підводячи підсумок, погоджуючись з думками вище указаних науковців, слід зазначити, що правова політика держави в умовах гібридної війни є різновидом правової політики, а остання є самостійним видом державної політики.

Правова політика в умовах гібридної війни, як і будь-яке інше правове явище, має свої різновиди: 1) за різними сферами реалізації права: законодавча, карно-виправна, виконавча, судова, нотаріальна, прокурорська і т.д.; 2) за галузю права: конституційно-правова; кримінально-правова; цивільно-правова; адміністративно-правова тощо; 3) за структурою права у сферах: приватній; публічній; матеріальній; процесуальній; регуляторній; охоронній; 4) за сферами суспільства: економіка; політика; культура; 5) за територіальною ознакою: загальнодержавна; локальна; 6) за елементами правової системи: правотворча; правореалізаційна; правовиховна; 7) залежно від мети здійснення: поточна і перспективна.

До принципів правової політики в умовах гібридної війни можна віднести: пріоритетність прав людини; законність; соціальна обумовленість; наукова обґрунтованість; усталеність і передбачуваність; легітимність; моральність; справедливість; гласність; поєднання інтересів особи й держави; відповідність міжнародним стандартам; об'єктивність; адекватність; оптимальність; доцільність; системність; цілеспрямованість; послідовність; ресурсна забезпеченість; гуманістична спрямованість та демократичний характер інструментарію.

Однак, не дивлячись на значну кількість праць науковців, які стосуються проблем правової політики, все ж, залишаються не вирішеними ряд питань, зокрема: не розкриті завдання правової політики в умовах гібридної війни; організаційно-правові форми здійснення правової політики держави в умовах гібридної війни та інше, що потребують подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Гетьманчук М. П., Грищук В. К., Турчин Я. Б. Політологія: Навч. посіб. – К.: Знання, 2010. – 415 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/12560607/politologiya/pravova_politika.
2. Розенфельд Ю. М., Герасіна Л. М., Осипова Н. П. Політологія: підручник. – Харків: Право, 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://radnuk.info/pidrychnuku/polit/271-rozenfeld/4268-s-5---.html.
3. Минькович-Слободяник О. В. Види правової політики України/ О. В. Минькович-Слободяник// Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 21-24.
4. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М., 1912. – 912 с. – С. 17.
5. Малько А. В. Конституционно-правовая политика современной России: Проблемы и пути решения // Право и политика. – 2001. – № 6. – С. 10.
6. Кафедра адміністративного права і процессу. Конспект лекцій з курсу «Актуальні проблеми теорії держави та права». – К.: 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studies.in.ua/aktualn-problemi-teoryi-derzhavi-ta-prava/3923-pravova-poltika-ponyattya-formi-realzacyi-proriteti.html.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. «Консум», 2000. – 652 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://westudents.com.ua/glavy/70035-7-pravova-poltika-derjavi.html
8. Почтовий М. М. Принципи правової політики України / М. М. Почтовий // Право і Безпека. – 2009. – № 5. – С. 6-9. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pib_2009_5_3.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Руднєвої, д. ю. н., проф. – К. : НІСД, 2013. – 160 с.
11. Минькович-Слободяник О. В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Минькович-Слободяник. – К., 2010. – 22 с.

Ильяшко А. А. Содержание правовой политики государства в условиях гибридной войны

В статье рассматривается содержание правовой политики государства в условиях гибридной войны. Правовая политика – сложный социальный феномен, который является средством аккумуляции и выражения различных социальных интересов, потребностей, стремлений, тесно связанных со всеми другими видами политики и тяготеет к охвату всего разнообразия гражданских отношений.

Ключевые слова: *правовая политика, правотворчество, правоприменение, гибридная война.*

Ilyashko O. O. The content of the state's legal policy in a hybrid war

The article examines the content of the state's legal policy in a hybrid war. Legal policy is a complex social phenomenon that is a means of accumulating and expressing various social interests, needs, aspirations, closely related to all other types of politics, and tends to cover the whole diversity of civil relations.

Key words: *legal policy, lawmaking, law enforcement, hybrid war.*

УДК 340 / 347.63

О. М. Ригіна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри основ права України юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРОБЛЕМА ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТЕРМІНУ «ПРАВОВИЙ СТАТУС ДИТИНИ»: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння терміну «правовий статус дитини» та його складових елементів. Підтверджено, що «обсяг» складових елементів поняття «правовий статус дитини» визначався застосуванням концепцій його інтерпретації у вузькому чи широкому значеннях. Запропоновано авторське бачення найдоцільнішої інтерпретації терміну «правовий статус дитини» як суб'єкта правовідносин.

Ключові слова: *дитина, статус, права, обов'язки, правоздатність, громадянство.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку правової науки можна зазначити про достатньо поглиблене дослідження проблеми інтерпретації юридичної категорії «правовий статус дитини». Наукові розвідки у цьому напрямі здійснюються не лише суто з теоретичною метою, а з практичною, оскільки з'ясувати сутність цього поняття означає з'ясувати питання про обсяг прав і межі обов'язків конкретного суб'єкта права. Не торкаючись теми правильності застосування категорій «правовий статус» чи «правове положення» або ж питання про їх смислове наповнення, розуміється, що сам «статус» дитини у сім'ї, суспільстві, державі за своєю природою є іншим, ніж «статус» дорослої особи. Беззаперечною особливістю цього «статусу» є пряма матеріальна та психологічна залежність дитини від батьків чи інших осіб, що їх заміняють. Керуючись тим, що на сучасному етапі згідно зі ст. 1 Конвенції дитиною вважається кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо вона не досягла повноліття раніше [1], випливає, що до 18 років особа зазнає певних обмежень, зважаючи на свій вік, з цілком об'єктивних підстав, по-перше, продиктованих суто фізіологічними та природними причинами, по-друге, правовими нормами, відповідно до яких дитина не визнається повністю дієздатною особою.

© Ригіна О. М., 2017

Мета статті – здійснити систематизацію наукових позицій дослідників для уточнення сутності терміну «правовий статус дитини» та подальшого використання вказаних напрацювань у дослідній діяльності у галузі еволюції прав дитини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. «Правовий статус дитини» як юридичне поняття був предметом дослідження І. О. Бандурки, О. В. Бутько, Ю. В. Губаль, Н. М. Крестовської, Т. В. Лобанової, О. Л. Львової, Н. М. Оніщенко, А. О. Резнік, С. А. Саблука, О. В. Синєгубова, О. Ф. Скакун, С. О. Сунєгіна, І. В. Швець та інших науковців. Відзначена ґрунтовність цих досліджень вимагає їх цілісної систематизації з метою подальшого використання в історико-правових розвідках у галузі прав дитини.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати «правовий статус дитини» як феномен, необхідно згадати зауваження П. М. Рабіновича про те, що кожен феномен має свої сутність і явище («явленість», тобто зовнішню форму чи оболонку), які зазвичай не збігаються. Явище стає відомим для індивідів у процесі повсякденної практики. Сутність явища можливо зрозуміти за допомогою застосування методів науково-дослідної діяльності. У випадку, якщо б сутність і явище феномену збігалися, не існувало би потреби його досліджувати. Отже, інтерес полягає у зрозумінні сутності правових феноменів. Для цього потрібно чітко визначитися з інтерпретацією відповідного феномену як загально-

го поняття [2, с. 10–11]. Отже, передусім встановимо значення терміну «статус» («status»), який у перекладі з латинської означає положення, становище будь-кого чи будь-чого («статус людини», «статус громадянина», «статус органу державної влади») [3, с. 316].

Для зрозуміння сутності терміну «правовий статус» («правове положення») необхідно врахувати, що до 60-х років XX ст. його ототожнювали з категорією «правоздатність». Як зазначила Н. Я. Якимчук, ця позиція пояснювалась тим аргументом, що правовий статус і правоздатність особи є невідчужуваними, виникають і припиняються одночасно. У 70–80-х роках XX ст. розпочався новий етап у дослідженні цієї проблеми; тоді було доведено, що «правовий статус» є цілісним поняттям, не є рівноцінним термінові «правоздатність», хоча ґрунтується на ній, вони співвідносяться як частина і ціле. «Правовий статус» ширше та змістовніше поняття, ніж «правоздатність», структурно складніше, узагальнююче та збірне [4, с. 11]. Щодо питання правоздатності дитини, врахуємо зауваження С. А. Саблука про те, що вона має абстрактний характер та ряд специфічних властивостей. Зокрема, правоздатність дитини охоплює постійне повторення юридично значущих дій, які не потрібно кожного разу регламентувати для того, щоб їх здійснити. Своєю чергою, правовий зміст цих юридично значущих дій у межах наявних можливостей дитини є невизначений, як і відносно невизначені конкретні об'єкти, щодо яких здійснюються юридично значущі дії [5, с. 102–103]. Отже, якщо враховувати, що «правоздатність» і «правовий статус особи» не є тотожні поняття, випливає, що це положення повинно стосуватись дитини, її правоздатності та її правового статусу.

Так, «правовий статус особи» класифікують на загальний (базовий), тобто статус особи як громадянина та члена суспільства, який визначається Основним законом держави, не залежить від різних поточних обставин, є загальним, єдиним, постійним; спеціальний (родовий) статус відображає особливості становища певних категорій осіб (військовослужбовців, суддів, прокурорів, студентів, пенсіонерів); індивідуальний статус, який конкретизує становище визначеної особи (вік, стать, сімейне становище) [6, с. 38]. Окремі автори, зокрема В. Д. Перевалов, крім вказаних, виділяють міжнародний правовий статус особи, який охоплює не лише внутрішньодержавні, а й міжнародні права, свободи та обов'язки, закріплені у міжнародних нормативних актах, а також галузевий статус особи, що складається з правомочностей, визначених самостійною або комплексною галуззю права [7, с. 43].

Зважаючи на цю класифікацію «правових статусів особи», С. А. Саблук зазначив, що безпомилково «правовий статус дитини» можна віднести як до спеціального (родового) статусу, оскільки дитина, враховуючи віковий критерій, належить до окремої категорії осіб, так і до індивідуального статусу. Проте, якщо спеціальний (родовий) статус визначає правове становище будь-якої дитини у державі, то індивідуальний статус визначає становище конкретної дитини, у тому числі, дитини-біженця, дитини-іноземця [8, с. 147]. О. В. Синєгубов пропонує виділяти «загальний статус дитини», який закріплений у Конституції; «спеціальний статус дитини», як статус представника певної соціальної групи, відокремленої за визначеним юридичним критерієм, а саме за віковим; «індивідуальний статус дитини», як статус індивіда, що розкривається через персоніфіковані права та обов'язки, враховуючи природні та набуті здатності й особливості (вік, сімейне, трудове становище, стан здоров'я) [9, с. 903].

Додамо, що зважаючи на класифікацію «правових статусів особи», «правовий статус дитини» можна розглядати у контексті «міжнародного правового статусу», оскільки низка міжнародних актів, найперше Конвенція про права дитини 1989 р., визначають окремі права та свободи цієї категорії осіб. «Правовий статус дитини» можливо проаналізувати і у контексті «галузевого статусу», зважаючи на ті сфери правових відносин, з якими стикається дитина у процесі свого зростання.

У питанні про інтерпретацію терміну «правовий статус дитини» виникає одразу декілька питань, зокрема й дискусійного характеру. Перше питання стосується

визначення «найправильнішої позиції» застосування таких понять, як «правовий статус» чи «правове положення». Як спостерігається, більшість авторів вважали доцільним застосовувати власне поняття «правовий статус особи» (О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко [10], В. О. Котюк [11], О. В. Петришин [12], П. М. Рабінович [13], О. Ф. Скакун [14] тощо). Інші ж автори, їх меншість, вживали категорію «правове положення особи» (О. А. Мішин) [15].

Якщо зупинитися на науковому аналізі терміну «правове положення особи», необхідно врахувати, що він розглядається у двох значеннях. Н. Я. Якимчук зазначила про наукову позицію Ю. Н. Тодики, який запропонував вживати термін «правове положення особи» у широкому розумінні, що охоплює такі категорії, як «правовий статус громадянина», «правовий статус іноземця», «правовий статус апатрида». Цей підхід не набув широкого застосування, оскільки у цьому випадку суб'єкти правового положення вважалися абстрактними суб'єктами права. У вузькому значенні термін «правове положення особи» пропонував інтерпретувати В. А. Патюлін, і застосовувати його для характеристики положення конкретної особи у даний момент. На сучасному етапі ця точка зору є актуальнішою, оскільки передбачає згрупування всіх правових статусів, якими наділений реальний, а не абстрактний суб'єкт права, незалежно від того, нормами якої галузі права передбачений той чи інший галузевий статус. Н. Я. Якимчук погоджується з авторами (М. Г. Александровим, Л. Д. Воєводіним, М. І. Матузовим), котрі вважали, що поняття «правовий статус» вказує на місце суб'єкта у системі правовідносин, а отже, на його права та обов'язки, а термін «правове положення» відображає функціональну роль цього суб'єкта у системі суспільних відносин [4, с. 12]. На думку М. В. Вітрука та В. О. Кучинського, «правовий статус» і «правове положення» також різні поняття, де перше поняття є частиною (ядром) другого поняття [17, с. 58].

Втім, чимало науковців, у тому числі М. І. Матузов, В. І. Новосьолов, вважали, що «правовий статус особи» та «правове положення особи» тотожні поняття за змістом та етимологією або своїм походженням. Крім цього, в юридичній практиці, друкованих джерелах та міжнародних актах про права людини не акцентувалось на нагальній потребі розмежовувати ці терміни [7, с. 42–43]. Зокрема, В. М. Кивель, погоджуючись з думкою В. А. Патюліна, підкреслив, що у такому поділі немає потреби, оскільки смислове подвоєння терміну перешкоджатиме його сприйняттю та науковому аналізові. Таким чином, розмежовувати потрібно не категорії «правовий статус» і «правове положення», які стосуються однієї і тієї ж особи, а правові статуси (положення) різних осіб чи організацій [16, с. 58]. У цьому контексті актуальним є зауваження Н. Я. Якимчук про те, що категорія «правовий статус» вживається, як правило, з посиланням на конкретну галузь права, норми якої його регламентують, зокрема конституційно-правовий статус особи, цивільно-правовий статус особи тощо) [4, с. 12].

У процесі наукової дискусії щодо доцільності вживання понять «правовий статус» чи «правове становище» особи необхідно й згадати про існування терміну «правовий модус» (лат. «Modus» – міра, образ, вид, норма), який окремі автори вважають заміною двом вказаним категоріям або ж обґрунтовують відсутність потреби у його застосуванні. Зокрема, М. І. Матузов відзначив термін «правовий модус» як невдалий, «стилістично неелегантний», зайвий, фактично таку ж думку підтримав М. В. Вітрук, зазначивши про достатність застосування лише поняття «спеціальний правовий статус», натомість Р. П. Маланкова вказала на точність, повноту категорії «правовий модус», оскільки він, на її думку, відображає оптимальний вид правової інформації про міжгалузеві права та обов'язки громадян [17, с. 86].

З цього приводу слід зазначити, що кожне наукове обґрунтування щодо доцільності вживання того чи іншого терміну повинно мати право на існування, насамперед з метою наступного переосмислення та, враховуючи сучасні умови, з'ясування ступеня потреби його застосування у науковому обігу, під час розроблення нових нормативних актів, внесення змін до чинних. У будь-якого випадку пред-

ставляється інтерес у доведенні до необмеженого кола осіб чітко визначених термінів. З іншого боку, постає питання про те, чи потрібно заміняти усталені поняття новими, якщо у цілому їх сутність є зрозумілою. Ми схиляємося до думки про доцільність застосування терміну «правовий статус дитини», оскільки переважно він застосовується у сучасних наукових досліджень, що доводить його усталеність також і у навчальному та практичному обігу. Хоча, водночас, не вважаємо помилковим використання категорій «правове положення», «правове становище» чи «правовий модус», оскільки у кожному випадку досліджуватимуться права, свободи, обов'язки дитини (та, можливо, інші елементи правового статусу, залежно від його інтерпретації у вузькому чи широкому значеннях). Вбачаємо актуальним розглядати «правовий статус дитини» нерозривно з нормами різних галузей права, які визначають права, свободи, інтереси, обов'язки дитини у відповідних сферах правових відносин.

Друге питання стосується «ототожнення» та «виділення» понять «правовий статус дитини» і «правовий статус особи» або ж встановлення ступеня взаємопов'язаності цих термінів. Відповідь на це питання вимагає врахування тієї закономірності, згідно з якою дитина, зважаючи на свій вік, не може здійснити більшості прав без допомоги батьків чи інших осіб, що їх заміняють. У цьому контексті, на нашу думку, потрібно не стільки наголошувати на правовому становищі дитини, котра є громадянином конкретної держави, як на правовому становищі дитини, як особи, яка об'єктивно не може вважатися повноправним суб'єктом права, яким є повнолітня особа.

Н. М. Крестовська вдало зауважила, що «правовий статус дитини» в юридичній науці розглядають, по-перше, крізь призму загального правового статусу особи, по-друге, як категорію правового статусу особи, по-третє, як правовий статус, що походить від правового статусу людини і громадянина з урахуванням вікових обмежень [18, с. 278].

Зокрема, першу наукову позицію підтримує О. Ф. Скакун, вказуючи, що система прав дитини є складовою прав людини, у той час, як права дитини – це можливості (свободи) неповнолітньої особи, необхідні для її існування, виховання та розвитку. Пояснюється це тим, що численні права дитини збігаються з правами людини (право на життя, ім'я, отримання громадянства, вільне висловлення думки та ін. [19, с. 186]. Про ототожнення «правового статусу дитини» та «правового статусу особи» зазначили й Н. М. Оніщенко, О. Л. Львова та С. О. Сунєгін, оскільки діти мають майже такі ж права, як повнолітні особи [20, с. 14]. І. В. Швець вважає, що загальний конституційно-правовий статус дитини визначається статусом людини та громадянина. Автор пояснює це тим, що у конституційному законодавстві, за деякими винятками, майже відсутні норми, в яких безпосередньо згадуються права дитини. Крім цього, у загальній теорії права не розроблені ознаки особливого суб'єкта права, яким є дитина [21, с. 119].

І. О. Бандурка доводить роль у формуванні «правового статусу дитини» «конституційно-правового статусу особи». Зауважує, що у Конституції України термін «дитина» вживається у трьох статтях, але, на її думку, цілком слушну, всі конституційні норми, які визначають права та свободи людини і громадянина, стосуються й дітей, оскільки діти, враховуючи вікові обмеження чи пільги, можуть здійснити право на повагу до гідності, свободу та особисту недоторканість, право на недоторканість житла, таємницю листування, право володіти, користуватися, розпоряджатися своєю власністю [22, с. 23]. Ю. В. Губаль ототожнює «правовий статус дитини» і «правовий статус людини», оскільки вважає, що вони характеризують однаковою мірою їх становище у взаємовідносинах із суспільством та державою [23, с. 48].

Однак, Т. В. Лобанова обґрунтовує доцільність виокремлювати «правовий статус дитини» з «правового статусу особи». Цю потребу дослідниця доводить, покликаючись на такий чинник, як «вік дитинства». Отже, закономірно, дитина у своєму психічному та фізіологічному розвитку відрізняється від дорослої особи, і повинна перебувати у «залежному стані»

від батьків чи інших осіб, що їх замінюють [24, с. 9–10]. А. О. Резнік підтримує правову позицію стосовно того, що правовий статус дитини змінюється, залежно від того, як вона зростає, і відрізняється від статусу дорослих осіб, а саме, у міру того, як дитина дорослішає, вона набуває нових можливостей, а отже, нових прав і обов'язків, унаслідок чого змінюється її правовий статус [25, с. 570]. О. В. Бутько розділяє цю наукову позицію, визначаючи категорію «правовий статус дитини» як концептуально, конкретно-історично обумовлену систему прав, свобод та обов'язків, встановлених з урахуванням вікових обмежень та типу юридичного зв'язку дитини з державою, батьками або особами, що їх заміняють, і ця система прав є формалізована та структурована за основними параметрами дитинства та здійснюється у владно-вольовому режимі, гарантується та охороняється державою. Частково з цією науковою позицією погоджується Н. М. Крестовська, оскільки у цьому випадку вдало підкреслено той факт, що правовий статус дитини змінюється залежно від того, як дитина дорослішає. Однак, Н. М. Крестовська заперечує відвертий патерналізм та етатизм О. В. Бутько, оскільки не завжди права та свободи дитини реалізовуються у владно-вольовому режимі [26, с. 15; 18, с. 279].

Підсумовуючи вказане, схиляємось до думки, що «правовий статус дитини» закономірно походить від «правового статусу особи», первинно, як особи, котра володіє низкою природних права, наявність яких не залежить від волі держави, вторинно, як особи, що є громадянином конкретної держави; разом з тим, «правовий статус дитини» відмінний від «правового статусу особи», оскільки дитина не має повної дієздатності, якою володіє повнолітня особа і, до досягнення певного віку, не здатна нести кримінальної відповідальності за вчинені нею протиправні кримінально карані діяння.

Третє питання полягає у визначенні не стільки найповнішої, як найдоцільнішої інтерпретації терміну «правовий статус дитини», встановлення його складових елементів, враховуючи те, що категорія «правовий статус особи» в юридичній науці тлумачиться у вузькому та широкому значеннях. Потреба у врахуванні двох наукових позицій під час здійснення наукового аналізу терміну «правовий статус дитини» та його складових елементів була всебічно обґрунтована Н. М. Крестовською. Отож, згідно з першою концепцією «правовий статус особи», «правовий статус дитини» розглядається у вузькому значенні та охоплює лише права та обов'язки. Друга концепція передбачає розуміння «правового статусу особи» та «правового статусу дитини» у широкому значенні, зарахування до їх елементів не лише прав та обов'язків суб'єктів, а й так званих «правових станів», зокрема стану громадянства, законних інтересів, гарантій здійснення прав і виконання обов'язків, юридичну відповідальність [18, с. 278–279]. Підтримуючи наукову позицію про інтерпретацію «правового статусу дитини» у широкому значенні, С. А. Саблук запропонував розуміти під категорією «правовий статус дитини» об'єктивні та формалізовані у праві можливості, потрібні дитині, як особистості, для її всебічного розвитку, це правовий стан, який відображає становище дитини у взаємодії з іншими суб'єктами права. С. А. Саблук вважає елементами «правового статусу дитини»: принципи її правового положення, правосуб'єктність, громадянство, права, свободи та обов'язки, засоби і способи їх захисту та юридичну відповідальність дитини [8, с. 147]. О. В. Бутько також вважає доцільним тлумачити поняття «правовий статус дитини» у широкому значенні, включаючи до його елементів права, свободи, обов'язки, громадянство, принципи правового становища, гарантії прав, засоби їх захисту, правоздатність, дієздатність [18, с. 279].

На нашу думку, концепції щодо інтерпретації категорії «правовий статус дитини» як у вузькому, так і у широкому значенні однаковою мірою є правильними. Концепція, яка передбачає тлумачення поняття «правовий статус дитини» у вузькому значенні, була історично першою, становила собою теоретичну першооснову для подальшого поглибленого з'ясування складових елементів «правового статусу дитини», яка у процесі свого зростання об'єктивно ставала суб'єктом правових

відносин, що регулюються правовими нормами окремої галузі права тієї держави, громадянином якої є ця дитина. У результаті цього, виникала потреба інтерпретації терміну «правовий статус дитини» саме у широкому значенні, складовими якого є не лише права та свободи (дискусійне питання про її правові обов'язки, а надто малолітньої, невиконання яких матиме наслідком настання відповідальності їх батьків чи осіб, що їх заміняють), а й правоздатність і дієздатність, які є своєрідними передумовами здійснення цих прав, а також гарантії забезпечення здійснення цих прав, оскільки без них (гарантій) питання про дитину як суб'єкта права носитиме виключно декларативний характер.

Висновки. Здійснена систематизація наукових позицій дослідників і власне бачення вирішення питання інтерпретації категорії «правовий статус дитини», яка дозволяє виокремлювати «міжнародний статус дитини», зважаючи на міжнародні договори, які регламентують права, свободи дітей; «спеціальний статус дитини», оскільки діти – це окрема категорія осіб; «індивідуальний статус дитини», оскільки, для прикладу, правове становище малолітньої дитини відрізняється від правового становища дитини, котра досягла 16-річного віку; «галузевий правовий статус дитини», зважаючи на ті сфери правових відносин, з якими стикається дитина у процесі свого зростання.

Вважаємо доцільним застосування терміну «правовий статус дитини», який переважно вживається у сучасних наукових дослідженнях, що доводить його усталений характер. Водночас не вважаємо помилковим використання категорій «правове положення», «правове становище», «правовий модус», оскільки у кожному разі йтиметься про дослідження складових елементів вказаних понять. Вбачаємо актуальним розглядати поняття «правовий статус дитини» нерозривно з нормами різних галузей права.

Схиляємось до думки, що «правовий статус дитини» закономірно походить від «правового статусу особи» з тим уточненням, що первинно, як особи, котра володіє низкою природних права, наявність яких не залежить від волі держави, вторинно, як особи, що є громадянином конкретної держави; зокрема, «правовий статус дитини» відмінний від «правового статусу особи», оскільки дитина не має повної дієздатності, якою володіє повнолітня особа, та до досягнення певного віку, не здатна нести кримінальної відповідальності за вчинені нею протиправні кримінально карані діяння.

На нашу думку, концепції щодо інтерпретації категорії «правовий статус дитини» у вузькому та широкому значеннях однаковою мірою є правильними, оскільки перша з них була теоретичною першоосновою для подальшого поглибленого з'ясування складових елементів «правового статусу дитини», котра у процесі свого зростання об'єктивно ставала суб'єктом правових відносин, що регулюються правовими нормами окремої галузі права тієї держави, громадянином якої є ця дитина. У результаті цього, виникала потреба інтерпретації терміну «правовий статус дитини» саме у широкому значенні, що охоплює не лише права та свободи (певною мірою, зважаючи на вік дитини, її обов'язки), правоздатність, дієздатність, гарантії забезпечення здійснення цих прав, громадянство.

Список використаної літератури:

1. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України 1990 р. – № 1. – Ст. 205.
2. Рабінович П. М. Основоположні права людини : соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. М. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України. – № 2(73). – 2013. – С. 10–16.
3. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу / О. М. Музичук // Форум права. – № 1. – 2008. – С. 316–321.
4. Якимчук Н. Я. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим» : теоретико-правовий аналіз / Н. Я. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – № 3. – 2013. – С. 11–18.
5. Саблук С. А. Правосуб'єктність як елемент правового статусу дитини /

С. А. Саблук // Університетські наукові записки. – 2008, № 2(26). – С. 101–105.
6. Найман Н. Сімейно-правовий статус дитини / Н. Найман // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 6. – С. 38–43.
7. Стефанюк Ю. В. Правовий статус особи : поняття та класифікація / Ю. В. Стефанюк // Порівняльно-аналітичне правою. – 2016. – № 4 – С. 42–45.
8. Саблук С. А. Окремі аспекти правового статусу дитини / С. А. Саблук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3(15). – С. 143–147.
9. Синєгубов О. В. Правовий статус дитини, як учасника особистих немайнових відносин / О. В. Синєгубов // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 900–907.
10. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О. В. Зайчук та ін.] ; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.
11. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : [навч. посібник] / В. О. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
12. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : [підручник] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
13. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П. М. Рабінович. – 9-те вид. зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 195 с.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
15. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учебник] / А. А. Мишин. – 16-е изд., стер. – М. : Юстицинформ, 2010. – 560 с.
16. Кивель В. Н. Понятие правового статусу личности : вопросы теории / В. Н. Кивель // Веснік БДУ. – Сер. 3. – 2014. – № 1 – С. 57–61.
17. Ровный В. В. О категории «правовой модус» и ее содержании / В. В. Ровный // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 86–88.
18. Крестовська Н. М. Ювенальний правовий статус / Н. М. Крестовська // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / гол. ред. С. В. Ківалов ; МОН України, ОНЮА. – Одеса : Юридична л-ра, 2009. – Т. 8. – С. 278–284.
19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум ; Ун-т внутр. справ, 2000. – 704 с.
20. Оніщенко Н. М. Права і свободи дитини : вступ до проблеми / Н. М. Оніщенко, О. Л. Львова, С. О. Сунєгін // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 13–17.
21. Швець І. В. Конституційно-правовий статус дитини : поняття, елементи, види / І. В. Швець // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 3. – С. 116–123.
22. Бандурка І. О. Правовий статус дитини у світлі кримінально-правового захисту дитинства / І. О. Бандурка // Віче. – № 14. – 2015. – С. 22–25.
23. Губаль Ю. В. Конституційно-правовий статус дитини в Україні та Угорщині : порівняльно-правове дослідження : дисер. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Губаль. – Ужгород, 2015. – 207 с.
24. Лобанова Т. В. Правовое положение ребенка в России, Великобритании и Англии : теоретико-правовой анализ : автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т. В. Лобанова. – Волгоград, 2006. – 26 с.
25. Резник А. О. Понятие и содержание личностно-правового статуса ребёнка в гражданском праве Украины / А. О. Резник // Молодой ученый. – 2013. – № 6. – С. 570–574.
26. Бутько О. В. Правовой статус ребенка : теоретико-правовой анализ : автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. В. Бутько. – Краснодар, 2004. – 27 с.

Ригина Е. М. Проблема интерпретации термина «правовой статус ребенка» : теоретико-правовой аспект

В статье проанализированы научные позиции ученых относительно понимания термина «правовой статус ребенка» и его составляющих элементов. Подтверждено, что «объем» составляющих элементов понятия «правовой статус ребенка» определялся применением концепций его интерпретации в узком или широком смысле. Предложено авторское видение целесообразной интерпретации термина «правовой статус ребенка» как субъекта правоотношений.

Ключевые слова : *ребенок, статус, права, обязанности, правоспособность, гражданство.*

Ryhina O. The problem of interpretation of the term «legal status of the child» : the theoretical and legal aspect

The scientific positions of the researchers about understanding the term «legal status of child» has been analyzed in the article. The «volume» of constituent elements of the term «legal status of child» the determined of the interpretation this term in narrow or broad terms has been confirmed. The author's vision of the most appropriate interpretation of the term «legal status of the child» as is subject of the legal relationship has been proposed.

Key words *: child, status, rights, duties, legal capacity, citizenship.*

УДК 351. 862.4

Г. П. Ситник
доктор наук з державного управління,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування
Державного Університету телекомунікацій

С. В. Ларін
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національної безпеки
Національної академії державного управління
при Президентові України при Президентові України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто проблемні питання дослідження формування та захисту національних цінностей у сфері національної безпеки України. Обґрунтовано, що національні цінності є важливою теоретико-методологічною проблемою державного управління. Авторами зазначено, що розвиток теорії та практики державного управління у сфері національної безпеки потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні, у контексті їх ціннісного змісту. Адже формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади. Однак впродовж років незалежності в Україні політична еліта традиційно приділяє увагу головним чином формуванню пріоритетів стратегії соціально-економічного та політичного розвитку крізь призму тих чи інших зовнішньополітичних уподобань (орієнтацій), які постійно змінювалися під гаслами «багатовекторної політики». Це негативно впливає на формування та захист національних цінностей України, зокрема у сфері національної безпеки.

***Ключові слова**: цінності, національні цінності, національні інтереси, національна безпека, державне управління, національна ідентичність, український народ.*

Постановка проблеми. Соціальне середовище, особисті потреби, культурно-історичні традиції у сукупності значною мірою зумовлюють формування життєвої позиції особистості, її ціннісні орієнтації, оскільки вказана позиція визначає ту чи іншу орієнтацію у навколишньому середовищі, ставлення до людей, суспільно-політичної системи, установку на готовність до здійснення певних дій, певним чином спрямовані емоції тощо. З огляду на це формування в індивіду певного світогляду, засвоєння ним різноманітних знань, оволодіння соціальними і професійними навичками з метою залучення до активної трудової та громадсько-політичної діяльності та гармонійного розвитку міжособистісних стосунків у контексті забезпечення безпеки життєдіяльності як індивіду, так і суспільства є актуальним завданням. Тому формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади. На жаль, виконаний нами аналіз дозволяє стверджувати, що виконанню цього завдання в Україні органи державної влади приділяють недостатньо уваги. Як наслідок, замість ґрунтовного суспільного обговорення, наукового дослідження умов формування національних цінностей України та практичних аспектів їх подальшого розвитку і захисту довгий час науковці досить безрезультатно концентрували

© Ситник Г. П., Ларін С. В., 2017

увагу на формуванні концепції національної ідеї, чомусь не беручи до уваги, що суттю вказаної ідеї є саме практичні аспекти розвитку та захисту національних цінностей, а ЗМІ, Інтернет-мережі тощо, пропонували невибагливі ток-шоу та політичні дискусії «незалежних» політологів та експертів навколо «смажених» фактів. Дійшло до того, що навіть на законодавчому рівні відбулося ототожнення понять «національні цінності» та «національні інтереси» [3].

Мета дослідження – дослідити умови формування та захисту національних цінностей, що сприятиме дослідженню теоретико-методологічних засад проблеми захисту національних цінностей як пріоритетного напряму державного управління у сфері національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У результаті раніше виконаних досліджень [1; 2], ми дійшли висновку, що попри те, що Україна знаходиться на переламному етапі свого історичного розвитку навіть у фундаментальних роботах, присвячених стратегічним пріоритетам її розвитку, проблема визначення сутності, механізмів, принципів, закономірностей та особливостей формування національних цінностей як головної передумови забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку практично не згадується. Те ж саме можна стверджувати і щодо дослідження взаємозв'язку національних цінностей з національними інтересами і цілями. Тобто, теоретико-методологічні питання щодо умов формування та захисту національних цінностей, як однієї з визначальних передумов ефективного державного управління у сфері національної безпеки, забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку є малодослідженими.

Виклад основного матеріалу. Є підстави стверджувати, що національні цінності – це своєрідна інтегральна сукупність цінностей (ідеалів, ідеологічних орієнтацій, уявлень того, що є варте понад усе у матеріальному та соціальному вимірах) особистості, соціальних груп, суспільства та держави [1; 4]. Очевидно, що вказана сукупність є стрижнем, навколо якого має формуватися державна політика, передусім у сфері національної безпеки. Разом з тим, впродовж років незалежності в Україні політична еліта традиційно приділяє увагу головним чином формуванню пріоритетів стратегії соціально-економічного та політичного розвитку крізь призму тих чи інших зовнішньополітичних уподобань (орієнтацій), які постійно змінювалися під гаслами «багатовекторної політики». Звичайно, належне обґрунтування пріоритетів політичної та соціально-економічної стратегії є принциповим завданням, від успішного вирішення якого залежить прогресивний розвиток суспільства та успіх державного будівництва, але за умови, що вказані пріоритети насамперед будуть передбачати розвиток та захист національних цінностей, оскільки в історії існують приклади, коли навіть втрата державності не призводить до загибелі всієї нації. Таким прикладом є єврейська нація, якій попри втрату власної держави, вдалося зберегти упродовж багатьох століть свої національні цінності, передусім духовні, що стало одним із ключових чинників досить швидкого відродження державності. Те ж саме можна стверджувати щодо європейських націй. Сьогодні це політичні утворення, що складаються із людей, які твердо вірять, що їх об'єднують певні ознаки, зокрема: походження, історичний досвід, територія, мова та багато інших, за допомогою яких вони себе ідентифікують, і розуміють, що знищення вказаних ознак є загрозою їх існуванню.

На жаль, на вітчизняних теренах має місце світоглядна розпорошеність суспільства та його елітарного прошарку, в основі якої системна криза суспільних цінностей. На Заході подібні кризи називають «кризою ідентичності». Це є реальною загрозою національній безпеці, оскільки вказані цінності відіграють роль домінанти у визначенні магістральних напрямів національного розвитку. Тому задоволення потреб духовного та соціально-економічного розвитку українського суспільства, зміцнення державного суверенітету, збереження територіальної цілісності України, вирішення низки інших питань у сфері національної безпеки мають базуватися на національних цінностях. Формуван-

ня вказаних цінностей відбувалося під впливом культурно-історичних та соціально-економічних особливостей розвитку українського етносу та становлення Української держави. Виконаний нами аналіз дозволяє стверджувати, що серед вказаних особливостей заслуговують на увагу наступні [2; 4; 5-7].

По-перше, на розвиток українського етносу суттєво впливає релігійний чинник. Але на відміну від інших націй, цей чинник певною мірою став деструктивним у формуванні української нації. Події останніх років це переконливо підтверджують. Крім того, упродовж XVII ст. завершилося окатоличення аристократичних українських родів і Україна фактично втратила свою національну еліту[1].

По-друге, українське суспільство складається з двох взаємозв'язаних компонентів: автохтонного українського етносу, витоки якого ховаються у глибині тисячоліть, і представників численних етнічних меншин та етнічних груп. Тому його етнічна структура є досить різнобарвною і сьогодні перебуває у стані динамічного розвитку. Звичайно, кожен етнос має свої специфічні архетипи світогляду та поведінки, які чітко вирізняють його представників від інших. Ці ознаки для етносу є найвищою цінністю. Проте гармонійний суспільний розвиток об'єктивно потребує світоглядної переоцінки цінностей одних етносів іншими та їх позитивного сприйняття. Це дає змогу розв'язати дилему між суспільною інституалізацією та самоідентифікацією індивіда. Інструментом у даному випадку є виважена етнокультурна політика держави, розробка та впровадження якої має бути одним із пріоритетів і завдань органів державної влади у контексті забезпечення безпечного розвитку суспільства та держави.

По-третє, принциповою особливістю становлення України є те, що на її території впродовж останніх століть формувалися своєрідні геополітичні межі провідних світових цивілізацій. Так, у зв'язку зі входженням свого часу західних областей України до складу Австро-Угорської імперії та Польщі, виникла межа між західнохристиянською та східнохристиянською цивілізаціями. Наявність мусульманського анклаву пов'язана з історичною долею кримськотатарського народу. Одночасно в Україні довгий час формувався анклав представників юдейської цивілізації. Їх значний вплив на духовні та суспільні цінності титульної нації та інших етносів не підлягає сумніву і безумовно заслуговує детального та ґрунтовного дослідження. Крім того, варто зазначити, що в Україні представники цього анклаву консолідували у своїх руках значну частку національних ресурсів, що дає змогу входити у владні структури на загальнонаціональному та на регіональному рівнях. Представники юдейської цивілізації мають потужну підтримку ззовні. Сьогодні передусім з боку західнохристиянської цивілізації.

Таким чином, по території України не тільки історично сформувалися та співіснують чотири потужні анклави чотирьох цивілізацій: західнохристиянської, східнохристиянської, мусульманської та юдейської, а й наявні між ними межі. Тому успішне формування національних цінностей народу України зумовлює гостру необхідність та життєву потребу в інтересах забезпечення безпеки налагодження тісної співпраці між представниками вказаних цивілізацій, співпраці, яка б органічно акумулювали основні культурно-цивілізаційні компоненти вказаних цивілізацій. При цьому, на наше переконання принциповою умовою вирішення цього завдання є одночасне та рівновіддалене дистанціювання України від центрів світових цивілізацій. Це зумовлено тим, що, як свідчить накопичений досвід людської цивілізації, вказані центри так чи інакше підтримують і будуть підтримувати своїх представників, із-за чого цінності однієї цивілізації рано чи пізно витісняють цінності іншої. Вказаний досвід також свідчить, що ці процеси, як правило, супроводжується конфліктами, у тому числі збройними, і часто є головною причиною втрати територіальної цілісності, аж до розпаду держави. Події, які відбуваються у світі в останні десятиріччя, зокрема в Югославії, Лівії, Сирії, а також в Україні, це переконливо це підтверджують.

[1] Водночас, згідно досліджень соціологів, релігійність українців є однією з найвищих у Європі. В Україні три чверті населення вважають себе віруючими людьми.

По-четверте, український народ завжди мав свою Вітчизну, але реально зміг здобути незалежність внаслідок розпаду СРСР. При цьому Україна продовжує залишатися у центрі зосередження міждержавних суперечностей, те чи інше вирішення яких має для Заходу і Сходу, а також багатьох країн стратегічне значення. Ці інтереси та суперечності зумовлені низкою чинників, зокрема вигідним географічним розташуванням України у центрі Європи, особливостями культурно-цивілізаційного розвитку, національними природними ресурсами. Вказані чинники лежать в основі намагання з боку інших країн отримати стратегічний контроль над територією, ресурсами та населенням України.

Так, у XIII ст. Україна зазнала нападу татаро-монгольських завойовників і південні степи, передусім Крим, почали активно заселятися татарськими племенами. Після того, як могутній Київ залишився лиш тінню колишньої слави, у XIV ст. значна частина України була захоплена литовцями. Водночас розпочалася й експансія з боку поляків, які окупували Галичину та частину Волині. У XV ст. турки-османи захопили Візантію та здійснили спільно з татарами кілька походів на Україну, внаслідок яких, зокрема у 1482 р. було вщент пограбовано Київ, а у 1498 р. на Галичині та на Подолі захоплено у полон 100 тис. українців. Фактично понад 400 років етнічні українські землі були окуповані татарами, литовцями та поляками, а з середини XVII ст. значна їх частина переходить під владу царської Росії [8; 9; 10]. Під час двох світових воєн у XX столітті, як відомо, територія сучасної України піддалася нападу західноєвропейських країн у процесі їх збройної експансії на Схід. Особливості геостратегічного положення України підтверджує і те, що із 50 стратегічних операцій, проведених за роки Другої світової війни, 16 припало на територію України [11].

У контексті сказаного варто зазначити про наступне. Досить поширеною є думка про те, що українці не змогли відстояти незалежність через нездатність забезпечити власну безпеку. Значною мірою це справедливо. Неспроможність української еліти в умовах постійного зовнішнього тиску усвідомити національні цінності та об'єднатися навколо них у боротьбі за державний суверенітет є однією із причин того, чому так довго Україна не могла здобути та відстояти свою незалежність. Об'єктивно вказаний чинник має місце і сьогодні, що є додатковим аргументом актуальності вирішення низки проблем, пов'язаних з усвідомленням сутності, розвитком та захистом національних цінностей. Але справедливим є й те, що українська земля просякнута кров'ю тих, хто впродовж віків боровся за її незалежність.

По-п'яте, історично так склалося, що з 1914 р. і фактично до середини 50-х р. XX ст. на території України сталися події, які можна розглядати як поєднання елементів світової, вітчизняної, громадянської та національно-визвольної воєн. У результаті загострилися регіональні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні та інші суперечності стосовно національних ідеалів, історичних та духовних цінностей. Більше того, у 2014 році, через різні причини, зокрема із-за активної участі інших країн, їм було надано нового імпульсу, через що суперечності трансформувалися у збройний конфлікт, спочатку в Автономній республіці Крим, а потім у Донецькій та Луганській областях. Через це українська нація зазнала і зазнає непоправних фізичних втрат та духовних страждань. Крім того, варто акцентувати увагу на тому, що вона перенесла геноцид-голодомор, організований радянською владою у 30-ті р. і на неї негативно впливає стан природного середовища, який катастрофічно погіршується. Тому українська нація і досі не може відновити свої духовні та фізичні сили, що врешті-решт стало трансформуватися у невизначеність, нерішучість, непослідовність еліти щодо вибору принципових напрямків забезпечення національної безпеки, а також конформізм певної частини населення щодо захисту національних інтересів. Очевидно, що все це доповнює негативну палітру можливих конфліктних ситуацій у процесі формування та захисту національних цінностей.

По-шосте, після Другої світової війни до складу України, як суб'єкта держави – переможниці (СРСР), ввійшло більшість українських етнічних земель, а у 1954 р. – було приєднано Крим. Проте не є великою

таємницею, що у суміжних країнах існують досить неоднозначні оцінки щодо сухопутних та морських кордонів України. З іншого боку, умовно кажучи, «територіальна архітектура» сучасної України є досить крихкою, оскільки вона стала результатом досягнутих домовленостей лідерів 3-х союзних держав у Другій світовій війні: Й. Сталіна (СРСР), Ф. Рузвельта (США) та У. Черчиля (Великобританія) на Ялтинській конференції (1945 р.). Сьогодні ці країни (Російська федерація, як спадкоємиця СРСР в ООН) є постійними членами Ради безпеки ООН і навряд чи можна охарактеризувати стосунки між ними, як дружні. Кожна з цих країн має право вето на рішення ООН, яке стосується міжнародного миру та безпеки. Тому при значних геополітичних трансформаціях, між ними неминуче виникнуть антагоністичні суперечності, в яких Україна, передусім через своє геостратегічне розташування, стане своєрідним «яблуком розбрату». Є всі підстави стверджувати, що з великою імовірністю наслідки цього для України можуть бути досить трагічними, оскільки за таких умов загострення суперечностей на територіальному ґрунті виникне практично на будь-якій ділянці державного кордону України. Це зумовлює необхідність підвищеної уваги не тільки до забезпечення воєнної безпеки держави та постійної готовності до можливого тиску з боку сусідів, спрямованих проти суверенітету і територіальної цілісності України, а й до будь-яких провокаційних дій, які мають за мету перекручування подій історичного минулого, приниження місця та ролі України у міжнародній спільноті, формування зневажливого ставлення до її культурної спадщини.

По-сьоме, політика колишнього СРСР, спираючись на традиційно високий науковий і технологічний потенціал України, сприяла тому, що на її території були створені перші у світі міжконтинентальні ракети, освоєно виробництво інших високотехнологічних систем. Загальновідомі її досягнення світового рівня в області транспортного літако-, кораблебудування, медицини тощо. Але більшість освоєних Україною технологій у промисловості та сільському господарстві пов'язані з підвищеним ризиком. Прикладами цього є аварія на ЧАЕС, велика кількість аварій у вуглевидобувній промисловості, стан, в якому перебувають виробничі потужності багатьох підприємств хімічної та металургійної промисловості тощо. Указані чинники зумовлюють кардинальне і невідкладне переосмислення та принципову зміну взаємовідносин у системі «людина – природне середовище». При цьому природне середовище не тільки має бути проголошено як національна цінність України, а мають бути створені ефективні комплексні механізми його відтворення та захисту, який, на жаль, сьогодні відсутній.

По-восьме, Україна, де-юре будучи одним із засновників ООН, де-факто тривалий час не була самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Тому на час здобуття державного суверенітету Україна об'єктивно не могла мати висококваліфікованих фахівців у сфері стратегічного планування та управління, у тому числі у сфері національної безпеки. Питання оборони, розвідки, зовнішніх відносин тощо за часів СРСР вирішувалися у Москві. Крім того, були відсутні демократичні традиції, управлінська культура, основи сучасного інформаційного суспільства, а також мала місце світоглядно-ціннісна та конфесійна розпорошеність українського суспільства. За таких умов при розробці та прийнятті принципово важливих державно-управлінських рішень політична доцільність, результати «дискусій» на різних політичних ток-шоу, пропозиції «незалежних» експертів тощо швидко отримали пріоритет у порівнянні з науково обґрунтованими рекомендаціями вчених. Тому на основних напрямах державного будівництва не було забезпечено єдності стратегічних орієнтирів національного розвитку та рекомендацій, розроблених науковцями. На жаль, є підстави стверджувати, що українській політичній еліті і сьогодні притаманне недопустимо одновимірне розуміння чинників, які визначають фундаментальні основи формування національних цінностей та забезпечення їх захисту. З огляду на це, попри певні зрушення, ключовим завданням залишається підготовка висококваліфікованих фахівців-управлінців для стратегічної ланки державного управління.

По-дев'яте, безумовно, що важливою умовою створення та захисту національних цінностей є суспільно-політична та соціально-економічна стабільність, яка значною мірою є результатом плідної співпраці Глави держави, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Але в Україні проблема полягає у тому, що, як і в інших пострадянських країнах, інститути влади, як і раніше, психологічно не готові для визнання іншої влади як рівноцінної собі, оскільки носіями влади є особи з менталітетом, сформованим в авторитарних умовах управління, який вимагає безумовного підпорядкування. Окрім того, після здобуття незалежності розпочалася жорстока боротьба навколо того, як розпорядитися накопиченими за радянських часів матеріальними та культурними цінностями, а фактично – як їх привласнити. Яскравими прикладами, що ілюструють це, були нескінченні суперечки між законодавчою, виконавчою владою і Президентом України, особливо за часів президентства В. Ющенко (2004-2009 рр.) та безперервні зміни Уряду впродовж років незалежності. При цьому, як указані суперечності, так і зміна урядів мали чіткий «ціннісний вимір», тобто вказані інститути влади явно чи неявно демонстрували своє уявлення щодо того, які цінності необхідно розвивати та зберігати, а які – є «зайвими у світлому майбутньому», стосовно якого у них часто були також діаметрально протилежні думки. Безумовно, це справляє негативний вплив на формування та захист національних цінностей, що проявляється у постійних змінах пріоритетів державної політики, спробах кардинально переглянути роль і місце історичних постатей минулого тощо.

Таким чином, Україна об'єктивно сформувалася як поліетнічна, мультикультурна та поліконфесійна держава, на території якої через міждержавні суперечності, вирішення яких має для інших країн стратегічне значення, утворилися анклави та пролягли межі провідних світових цивілізацій, а релігійний чинник відіграє скоріше деструктивну, ніж консолідуючу роль у формуванні української нації. Ці чинники зумовили загострення регіональних, міжетнічних, міжконфесійних, політичних та інших суперечностей, які призвели до величезних людських та матеріальних втрат і виснажили духовні та фізичні сили української нації. При цьому Україна має бути постійно готовою до загроз територіальній цілісності та провокацій, спрямованих на приниження її ролі у світі, формування зневажливого ставлення до її національних цінностей, зокрема культурно-історичної спадщини. Але у політичної еліти та населення до цього часу спостерігається поверхове розуміння чинників та їх взаємозв'язків, які впливають на формування національних цінностей, а також нерішучість, непослідовність і конформізм при захисті вказаних цінностей.

Висновок. З викладеного вище доходимо висновку, що сутність світоглядних проблем формування та захисту національних цінностей у поліетнічній, мультикультурній та поліконфесійній Україні полягає не у відсутності загальноприйнятої для суспільства національної ідеї, а у марних спробах її відшукати, орієнтуючись то виключно на цінності «західнохристиянського світу», то «православного світу», то на сучасні інтерпретації цінностей сивої давнини. Очевидно також, що основи ринкової економіки та ліберальної демократії, попри їх принципову важливість для подальшого розвитку держави, виявилося також замало, щоб вони стали чинником, що мобілізує та консолідує суспільства, для вираження національної самобутності, характеру, звичаїв, традицій українського народу, тобто усвідомлення матеріальних і соціальних аспектів національної ідентичності, з урахуванням яких мають і визначатися пріоритети політики національної безпеки.

На основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей та умов розвитку України можна сформулювати такий перелік фундаментальних складових національних цінностей: релігійність; поліконфесійність; поліетнічність; мультикультурний простір; традиційні сімейні цінності; територіальна цілісність; природні ресурси; природне середовище; науково-освітній потенціал; науково-технічний потенціал; державний суверенітет; культурні надбан-

ня народу України; матеріальні надбання народу України, зокрема економічний потенціал; визначальні риси національного характеру, до якого відносяться працелюбність, толерантність, доброзичливість, миролюбність, самовідданість при захисті Батьківщини, загострене почуття соціальної справедливості, колективізм, демократизм; схильність зберігати традиції; демократичні інститути, як передумова забезпечення рівноправності народів, які населяють Україну та прогресивного суспільно-політичного розвитку.

Очевидно, що за способом формування та існування вказані складові національних цінностей можна класифікувати як об'єктивні та суб'єктивні, індивідуальні та групові, суспільні та державні, довготривалі, фактично «вічні», роль яких, наприклад, виконують пануючі у суспільстві релігійні норми і традиції, та відносно тимчасові і що на певному історичному етапі набувають ознак пріоритетності з огляду на необхідність зосередження зусиль суспільства та держави на їх захисті (наприклад, це можуть бути: економічний суверенітет, територіальна цілісність, традиційні сімейні цінності). Тому вказані питання мають бути предметом подальших широкомасштабних досліджень, без яких неможливо сформувати ефективну систему захисту національних цінностей, як одного з інструментів вирішення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. – 616 с.
2. Глобальна та національна безпеки : [підручник] / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Київ : НАДУ, 2016. – 784 с.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Верховна Рада України.
4. Безпека сталого розвитку України: побудова в умовах глобальних викликів : [монографія] / за ред. В. О. Ананьїна. – К. : ІСЗЗІ НТУУ «КПІ», 2009. – 271 с.
5. Сергійчук В. І. Етнічні межі та менталітет українського народу : [монографія] / В. І. Сергійчук. – 2-е вид. – К. : Укр. видав. спілка, 2000. – 430 с.
6. Карлова В. В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості : [монографія] / В. В. Карлова. – К. : НАДУ, 2012. – 396 с.
7. Карлова В. В. Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії / В. В. Карлова. [Електронний ресурс] – Режим доступу: academy.gov.ua ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf.
8. Україна: хронологія розвитку / Відп. ред. О. Григор'єва, наук. ред. С. Кульчицький // НАН України. Інститут археології. – Том 2. – К. : КРІОН, 2009. – 544 с.: іл.
9. Україна: хронологія розвитку / Відп. ред. О. Григор'єва, наук. ред. С. Кульчицький // НАН України. Інститут історії України. – Том 3. – К. : КРІОН, 2009. – 696 с.: іл.
10. Горобець В. М. Україна: десятиліття «золотого» спокою та доба революційного збурення. 1638–1650 / В. М. Горобець. – Київ : КРІОН, 2012. – 239 с.
11. Україна: хронологія розвитку / [Ред. кол.: В. А. Смолій, С. В. Кульчицький, В. М. Горобець, О. П. Реєнт, О. В. Русіна, О. В. Юркова] // НАН України. Інститут історії України. – Том 6. – К. : КРІОН, 2011. – 832 с.: іл.

Ситник Г. П., Ларин С. В. Проблемные вопросы формирования и защиты ценностей Украины: теоретический аспект

В статье рассмотрены проблемные вопросы исследования формирования и защиты национальных ценностей в сфере национальной безопасности Украины. Обосновано, что национальные ценности являются важной теоретико-методологической проблемой государственного управления. Авторами отмечено, что развитие теории и практики государственного управления в сфере национальной безопасности требует углубленных самостоятельных исследований процессов, которые происходят в Украине в контексте их ценностного содержания. Ведь формирование активной жизненной позиции личности, направленной на защиту и развитие национальных ценностей, которые, как известно, являются основой для формирования национальных интересов, должно быть стратегическим приоритетом в деятельности органов государственной власти. Однако

на протяжении лет независимости в Украине политическая элита традиционно уделяет внимание главным образом формированию приоритетов стратегии социально-экономического и политического развития сквозь призму тех или иных внешнеполитических предпочтений (ориентаций), которые постоянно менялись под лозунгами «многовекторной политики». Это негативно влияет на формирование и защиту национальных ценностей Украины, в частности в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: *ценности, национальные ценности, национальные интересы, национальная безопасность, государственное управление, национальная идентичность, украинский народ.*

Sitnik G. P., Larin S. V. Problematic issues of the formation and protection of Ukraine's values: the theoretical aspect

The article considers the problematic issues of the study of the formation and protection of national values in the sphere of national security of Ukraine. It is proved that national values is an important theoretical and methodological problem of public administration. The authors noted that the development of the theory and practice of public administration in the sphere of national security requires in-depth independent studies of the processes taking place in Ukraine in the context of their value content. Because the formation of active life position of a personality aimed at the protection and development of national values which is the basis for the formation of national interests, must be a strategic priority for public authorities. However, over the years of independence, Ukraine's political elite has historically focused on the main priorities of the strategy of socio-economic and political development through the prism of certain foreign policy preferences (orientations), which is constantly changing under the slogan "multi-vector policy". This has a negative effect on the formation and protection of national values of Ukraine, in particular in the field of national security.

Key words: *values, national values, national security, public administration, national identity, the Ukrainian people.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.4

Т. С. Богданевич
аспірант кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ України

ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ

Стаття присвячена питанню співвідношення інституту тлумачення та принципу верховенства конституції. Досліджено сучасні підходи до характеристики принципу верховенства Конституції України крізь призму тлумачення конституційних норм у сучасних умовах розвитку конституціоналізму.

Ключові слова*: *верховенство конституції, конституціоналізм, права людини, інтерпретація, правовий інститут.

Постановка проблеми. Верховенство конституції є важливим принципом для побудови правової держави та громадянського суспільства, а також для державотворення і правотворення кожної країни.

Якщо брати для дослідження два принципи, як-от верховенство права і верховенство конституції, то стає зрозумілим, що свої витоки вони беруть ще з давнини, а на нинішньому етапі розвитку демократичної держави, правотворення і громадянського суспільства є однією із провідних тем дослідження багатьох науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відомо, в юридичний обіг категорію «верховенство права» вперше запровадив у XIX ст. англійський правознавець А. Дайсі. Утім своїми витоками доктрина верховенства права сягає ще античних часів, а в її створенні й утвердженні значне місце посідають політико-правові доробки таких мислителів, як Т. Гоббс, Ґ. Ґроцій, І. Кант, Дж. Локк, Ш.-Л. де Монтеск'є, Б. Спіноза та ін. Доктрина «верховенства права» передбачала необхідність підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою – *Т. Б.*) права «непозитивному», тобто встановленому Богом, а пізніше, після обґрунтування Ж.-Ж. Руссо теорії народного суверенітету, – народом (природні права людини, потреби людського єства, вимоги розуму, мораль тощо – *Т. Б.*).

Мета статті – дослідити співвідношення принципу верховенства Конституції України в контексті тлумачення конституційних норм.

Виклад основного матеріалу. Принцип «верховенства права» означає, що держава та її інститути повинні визнати пріоритет прав людини й підпорядкувати їм свою діяльність [1, с. 32].

З огляду на те, що закони як акти позитивного права мають свою юридичну ієрархію, принцип верховенства закону з утвердженням конституціоналізму наприкінці XVIII – на початку XIX ст. трансформувався в принцип верховенства конституції як Основного закону для національної правової системи більшості держав [2, с. 25].

Ю. Тодика вважає, що і верховенство права, і верховенство конституції, і верховенство закону тісно пов'язані між собою. Принцип верховенства права проявляється через верховенство Конституції. Конститу-

© Богданевич Т. С., 2017

ція щодо всіх нормативно-правових актів означає, що жоден закон чи інший акт не можуть підправляти чи доповнювати Конституцію, а суперечити їй і поготів [3, с. 67].

На думку А. Зайця, верховенство Конституції – це складова частина верховенства права, яка його конкретизує [4, с. 4].

«Ні теоретично, ні практично, – пише М. Козюбра, – було б невиправданим розглядати верховенство Конституції як щось відокремлене від верховенства права, а протиставляти їх один одному і поготів» [5, с. 30].

Окремі науковці ще ширше розуміють таке поняття. Так, М. Баглай зазначає, що разом із природним правом Конституція створює фундамент правової системи, вона покликана створювати такий порядок, за якого б закон і право не розходилися. У такому значенні верховенство Конституції та верховенство права будуть тотожними [6, с. 117].

С. Головатий вважає, що позиції «трьох верховенств» (верховенства права, верховенства конституції та верховенства закону – *Т. Б.*) для однієї правової системи все-таки забагато [7, с. 117].

Одним із перших вітчизняних вчених, який звернувся до поняття верховенства Конституції, був Л. Юзьков. На його думку, характеристика верховенства Конституції має дві сторони: з одного боку, це означає, що над Конституцією не можуть стояти не тільки державні (правові) акти, а й будь-які інші соціальні акти (політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо), а з другого – сама Конституція має бути «конституційною» [8, с. 17].

Так, на думку А. Коваленка, юридичне верховенство Конституції означає, що їй притаманна вища юридична сила щодо всіх інших нормативно-правових актів. Усі вони повинні відповідати Конституції [9, с. 17]. Аналогічне визначення юридичного верховенства дає С. Авак'ян: «юридичне верховенство Конституції означає її вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативних актів» [10, с. 34]. «<…> Верховенство Конституції, тобто її вища юридична сила», – пише О. Кутафін [11, с. 44]. «Верховенство Конституції в правовій системі держави, тобто вища юридична сила», – зазначає Н. Вітрук [12, с. 517].

«Принцип верховенства конституції має широке, доктринальне значення», – зауважує М. Оніщук і вказує на те, що його можна розглядати як цілісний конституційний принцип організації та функціонування правової держави, в основу якого покладено загальну ідею підпорядкування держави конституції, праву загалом [13].

З позиції А. Матата, Основний закон держави, щодо його загальної характеристики, фундаментально визнає пріоритет прав людини. Конституційно закріпивши принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8), Україна визнала людиноцентричний підхід [14, с. 145].

Позиція Конституційного Суду України із зазначеного питання частково викладена в Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, а саме: верховенство права – це панування права в суспільстві, яке вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають відповідати, передусім, ідеям соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а охоплює й інші соціальні регулятори, зокрема і норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України [15].

Загалом, сама Конституція у світлі її конституційних цінностей і принципів, віддає перевагу правам і свободам людини, утвердження яких є головним обов'язком держави (ст. 3). Під час ухвалення нових або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод (ст. 22), а матеріальні чи моральні збитки, завдані фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовуються державою встановленим законом порядком (ст. 152).

Верховенство Конституції не варто ототожнювати із принципом верховенства закону, тому що верховенство Конституції

потрібно розуміти крізь призму домінування її основоположних цінностей, зокрема прав людини. Зважаючи на логічні міркування, Конституцією України як Основним законом держави в кожному її положенні закріплено фундаментальну ідею пріоритету прав людини, що можемо тлумачити як втілення принципу верховенства права.

С. Шевчук дотримується позиції, що «Конституція містить не тільки позитивні (писані) принципи та норми, а й неписані принципи та цінності, які походять з природного права та органічно зв'язані з конституційним текстом. Це означає також, що Конституційний Суд України має юрисдикцію щодо визнання конституційних змін (конституційних поправок) неконституційними, якщо вони порушують або скасовують конституційні принципи та цінності» [16, с. 185].

Принцип верховенства конституції ґрунтується на тому, що в системі нормативних актів вона має вищу юридичну силу, тому всі інші нормативні акти не повинні їй суперечити. Такий принцип досягається завдяки здійсненню контролю над актами і діями, які мають нормативний характер.

Наскільки стабільним і еволюційним є розвиток самої Конституції України, настільки реформування державної та суспільної сфер життєдіяльності набуває завершеного характеру.

Проте існує ще одне питання, яке є об'єктом наукових дискусій у загальній теорії права. Застосування принципу верховенства права Конституційним Судом полягає в тому, що Суд на сучасному етапі діяльності звертається до застосування принципу верховенства права як до допоміжного засобу забезпечення верховенства Конституції України та захисту прав і свобод людини і громадянина. Закон України «Про Конституційний Суд України» зобов'язує Суд дотримуватись принципу верховенства права, але встановлені Законом механізми його діяльності фактично обмежують здійснення ним функцій конституційної юстиції, які передбачають реалізацію принципу верховенства права.

Загалом, правотлумачна діяльність Конституційного Суду України пов'язана не тільки з необхідністю вирішення складних суспільних проблем, але й з пошуком і визначенням «розуміння» права взагалі та верховенства права зокрема.

Зважаючи на специфіку статусу Конституційного Суду України та його роль в правотворчому і правозастосовному процесах, можна констатувати, що Конституційний Суд України втілює верховенство права в конституційно-правові реалії та через свою інтерпретаційну діяльність створює потенційні можливості для утвердження верховенства права як фундаментального принципу функціонування держави.

На думку М. Оніщука, Конституція України посідає особливе місце в правовій системі держави. Вона є Основним законом для суспільства та держави і має верховенство на всій території країни, є установчим актом, який, коли Конституція не є фіктивною чи номіналістичною, характеризується високим рівнем легітимності та регулює найфундаментальніші відносини в суспільстві: закріплює основи конституційного ладу, права та свободи людини, відносини особи, влади і права [13, с. 23].

Суддя Конституційного Суду України І. Сліденко дотримується позиції, що сьогодні інструментарій реалізації Конституції, і насамперед тлумачення, сукупно із прямою дією конституційних норм дає можливість для реалізації будь-яких норм, зокрема й принципів. Отже, існує можливість для створення Конституції, загальної за змістом, яка містить переважно принципи загального й інструментального характеру без надмірної її деталізації [17, с. 52].

У нашому розумінні верховенство Основного закону визначається як його вища юридична сила і розглядається як засіб забезпечення верховенства Конституції.

У широкому значенні верховенство Конституції можна розуміти як єдиний і нероздільний принцип організації та функціонування правової держави, в який закладено загальну ідею підпорядкування держави Конституції та праву. Тоді як у вузькому значенні верховенство конституції знаменує її пріоритетне становище в системі національного права.

На думку М. Савчина, квінтесенцією Конституції є гарантії основоположних прав людини й обмеження владної сваво-

лі. Обмеження владної сваволі полягає в діяльності органів публічної влади згідно із принципом верховенства права виключно на основі закону шляхом однакового його застосування. Конституційна вимога захисту прав людини тісно пов'язана з ефективною та сильною державою [18, с. 246].

Ми схильні дотримуватись думки, що верховенство Конституції не варто співвідносити з принципом верховенства закону, тому що верховенство Конституції потрібно розуміти крізь призму домінування її основоположних цінностей, зокрема й прав людини.

Доктрині американського конституціоналізму притаманні принципи верховенства конституції та верховенства права в його матеріальному значенні. Останнє, зокрема, розуміють як «не верховенство закону, а доктрину щодо того, яким закон має бути, – набір стандартів, яким мають відповідати закони. Тільки те, що тиран свої свавільні накази називає «правом», не робить їх таким. Питання полягає в тому, чи такі правила є загальними, відомими та зрозумілими, а також чи вони є передбачуваними (розрахованими на застосування в майбутньому), чи застосовуються на основі рівності» [19, с. 347].

Якщо порівнювати європейську модель конституціоналізму, то для неї характерне існування писаної конституції, наділеної такими властивостями, як верховенство та стабільність, а також верховенство права, що представлене двома традиціями (власне верховенство права і правова держава). Зважаючи на усталені тут правові традиції, верховенство конституції тлумачать з урахуванням її природи, а особливо – під час вирішення конституційно-правових проблем, які виникають на практиці. Тут важливо з'ясувати не тільки формальні ознаки верховенства конституції, порядок її зміни, що, без сумніву, має надзвичайно важливе значення, а й природу первинності цього акта. Адже конституція має верховенство не апріорі, а через її установчу природу.

Верховенство конституції та тлумачення тісно взаємопов'язані. В умовах сучасного конституціоналізму за допомогою конституційних засобів верховенство Основного закону сприяє стабільності функціонування такої конституційної системи, а через виконання обмежувальної функції стосовно держави – також і верховенству права.

Така риса Основного закону, як юридичне верховенство, сприяє реалізації верховенства права і є його елементом.

Тлумачення Основного закону в контексті дії принципу верховенства конституції супроводжується утвердженням правової певності, тобто впевненості людей у тому, що їхнє правове становище не буде погіршено.

У загальному сенсі, тлумачення Конституції сприяє вдосконаленню технології реалізації норм Основного закону. Зважаючи на те, що розвиток суспільства значно випереджає розвиток права, конституційні норми вимагають певної адаптації до реалій сьогодення, тобто оновлення Конституції без зміни її тексту.

Конституція як основний закон держави не створює саму державу, а лише відповідно до різного за формою волевиявлення носія установчої влади встановлює засади її загальної організації. Тому вона відіграє креативну роль стосовно державного механізму, насамперед – його найважливіших ланок – вищих органів держави.

Конституція – це не лише її текст, а й її дух (загальне конституційне регулювання, враховуючи чітко визначені й імпліцитні конституційні положення та принципи, цінності, які обстоює Конституція). Отже, Конституція сприймається як ідеальний закон, без прогалин чи будь-яких інших вад; будь-які національні закони можна оскаржувати на предмет відповідності Конституції. Конституція визначає зміст та скерування всієї національної правової системи.

Висновки і пропозиції. Отже, відповідно до принципу верховенства конституції, Конституційний Суд покликаний забезпечувати стабільність (і життєздатність) конституційного ладу шляхом динамічної інтерпретації Конституції (забезпечуючи її живий зміст) і розкриття конституційних вимог щодо внесення змін до Конституції. Якщо говорити про останній аспект, то Конституційний Суд має повноваження навіть переглядати поправки до Конституції не лише на процесуальній основі, а й по суті, тобто на предмет відповідності їх

змісту вимогам, визначеним Конституцією, зокрема щодо базових конституційних цінностей. Звісно, Конституційний Суд мусить виконувати таке завдання компетентно, незалежно від будь-якого впливу, і зважати на дотримання прав людини, забезпечення демократії та дотримання інших європейських конституційних цінностей.

Список використаної літератури:

1. Резніков О. Принцип верховенства права і проблеми його забезпечення в Україні / О. Резніков, О. Вінгловська // Юридичний вісник України. – 2011. – № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.yurincom.com/ua/analytical_information/?id=7771.
2. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. –№ 4. – С. 24–33.
3. Тодыка Ю. Основы конституционного строя Украины. – Х. : Факт, 1999. – 319 с. – С. 67.
4. Заєць А. Принцип верховенства права (теоретично-методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1(12). – С. 4–6.
5. Козюбра М. Принципи верховенства права і верховенства Конституції України : співвідношення //Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 1–3 червня 2000 р.– Ужгород : Закарпаття, 2000. – С. 27.
6. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации. – М. : Норма, 2003. – 800 с.
7. Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права» : філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2(33) – 3(34). – С. 96–113.
8. Юзьков Л. Верховенство Конституції і конституційність законів // Правова система України : теорія і практика. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. Київ, 7–8 жовтня 1993 р. – К., 1993. – С. 17–18.
9. Коваленко А. Конституционное право Российской Федерации. – М. : Артания, 1995. – 191 с.
10. Авакьян С. Конституция России : природа, эволюция, современность. – 2-еизд. – М. : Российский юридический издательский дом ; Сашко, 2000. – С. 528.
11. Кутафин О. Источники конституционного права Российской Федерации. – М. : Юристь, 2002.– С. 348.
12. Витрук Н. Общая теория государства и права : Академический курс в 2-х т. / под ред. проф. М. Марченко. – Т. 2. : Теория права.– М. : Зерцало, 1998. – 478 с.
13. Оніщук М. Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави / М. Оніщук // Віче – 2010. – № 18. – С. 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/2190. –Назва з екрана.
14. Матат А. Верховенство права та верховенство Конституції: проблема співвідношення понять. Тези доповідей студентів і аспірантів на III Міжнародному науково-практичному форумі з верховенства права. – Київ, 2016. – С. 145.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання) : від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710–04.
16. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України / С. Шевчук // Право України. – 2011. – № 5. – С. 175.
17. Сліденко І. Принцип верховенства Конституції : варіабельність деяких наслідків дії / І. Сліденко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1(11). – С. 50–54.
18. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : [монографія] / М. Савчин. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с. – С. 246.
19. McClellan James. Liberty, Order and Justice : An Introduction to the Constitutional Principles of American Government (3rded.) / James McClellan. – Indianapolis : Liberty Fund, 2000. – P. 347–354.

Богданевич Т. С. Толкование конституции и принцип верховенства конституции

В статье рассмотрены вопросы соотношения принципа верховенства конституции и интерпретации конституционных норм как целостного конституционного принципа организации функционирования правового государства.

Ключевые слова: *верховенство конституции, конституционализм, права человека, интерпретация, правовой институт.*

Bogdanevich T. Interpretation of the constitution and the principle of the supremacy of the constitution

The article deals with the question of the correlation between the principle of the rule of the constitution and the interpretation of constitutional norms as a holistic constitutional principle of the organization and functioning of the rule of law.

Key words: *rule of constitution, constitutionalism, human rights, interpretation, lega linstitute.*

УДК 351.04

С. А. Глущенко
здобувач
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
заступник начальника Головного управління
Пенсійного фонду України в місті Києві

НАДАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ ГРОМАДЯНАМ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ, В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

В статті представлено переваги накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка відрізняється від солідарної, що діє в Україні, тим, що кожен громадянин сплачуватиме пенсійні внески на свій індивідуальний пенсійний рахунок, а не до загального фонду солідарної системи на користь усіх платників внесків. Автор, аналізуючи вітчизняний досвід функціонування першого та третього рівнів пенсійного страхування, акцентує увагу, що грамотне вве-дення накопичувальної пенсійної системи може стати каталізатором позитивних зрушень у сфері фінансової допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Ключові слова: *накопичувальна система, загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, другий рівень пенсійного страхування, індивідуальний пенсійний рахунок, пенсійні внески, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.*

Постановка проблеми. На сьогодні існує чимало проблем, пов’язаних із державним регулюванням у сфері пенсійного забезпечення. Насамперед це зумовлене значним динамізмом, що властивий системі пенсійного забезпечення та соціального захисту, особливо – за період незалежності України. Адже система пенсійного забезпечення та соціального захисту постійно перебуває в стані реформування та розвитку. Свідченням тому є розгалужене законодавство України, яке базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування, Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», законів, якими встановлюються умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення та надання допомоги, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення та соціального захисту [1; 2; 3; 4].

Статтею 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, яке гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Основним законом встановлено, що «Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [5]. Тож, тема статті є актуальною і потребує дослідження, особливо щодо надання фінансової допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

© Глущенко С. А., 2017

Мета статті – дослідити особливості функціонування загальнообов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні, використовуючи кращий зарубіжний досвід, зокрема таких країн, як Естонія, Латвія, Румунія, Угорщина та Швеція, а також щодо надання фінансової допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що юридичне поняття «соціальний захист» законодавством не визначено. Відповідно, в науковій літературі та на практиці для окреслення змісту цього поняття використовуються інші терміни, а саме: соціальне забезпечення, соціальний захист, пенсійне забезпечення.

Зокрема, І.М. Сирота вважає, що «соціальний захист» є однією із функцій держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян та за своїм змістом є ширшим за термін «соціальне забезпечення» [6]. Втім, соціальна функція держави в правничій літературі в цьому аспекті розглядається у двох важливих напрямках: перший – соціального забезпечення та страхування; другий – соціальний захист тих, хто потребує державної підтримки – безробітних, інвалідів, літніх людей, багатодітних сімей, сиріт, дітей в неповних сім'ях, пенсіонерів, студентів, біженців та вимушених переселенців [7].

Б.І. Сташків також наголошує на необхідності розрізняти поняття «право на соціальне забезпечення» та «право на соціальний захист», оскільки перше відноситься до матеріального права, а право на соціальний захист – до процесуального та процедурного права [8].

Н.Б. Болотіна поняття «соціальний захист» розглядає в загальному та спеціальному значеннях. У загальному сенсі соціальний захист розуміється як важлива функція соціальної держави, яка полягає у практичній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а також недержавних закладів щодо реалізації соціальної політики, спрямованої на забезпечення життєдіяльності громадян і досягнення гідного життєвого рівня. У спеціальному значенні під соціальним захистом розуміється спеціальна регулятивна система щодо окремих категорій населення, соціальних груп, працівників, окремих об'єктів соціальної сфери, які потребують захисту через певні причини особливого соціального піклування [9].

Дослідження позицій провідних правників-науковців та юристів-практиків свідчить про те, що не існує єдиного підходу до тлумачення таких понять, як соціальний захист та соціальне забезпечення. Малодослідженою залишається тема щодо соціального забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Виклад основного матеріалу. Основною складовою системи соціального захисту населення є пенсійне забезпечення. Пенсія – гарантована щомісячна грошова виплата для забезпечення громадян у старості на випадок повної або часткової непрацездатності, втрати годувальника, а також у зв'язку з досягненням законодавчо встановленого стажу роботи у сферах трудової діяльності [10].

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який набрав чинності з 1 січня 2004 року, визначає три рівні системи пенсійного забезпечення:

1) солідарна система загальнообов'язкового пенсійного страхування;

2) накопичувальна система загальнообов'язкового страхування;

3) система недержавного пенсійного страхування [12].

В Україні функціонують перший та третій рівні пенсійного страхування. Наше дослідження спрямоване на вивчення умов ефективного функціонування другого рівня пенсійного страхування, який передбачає додаткові вимоги до зберігача Накопичувального фонду, компаній із управління активами, радника з інвестиційних питань, членів ради Накопичувального фонду, що сприятиме збереженню коштів учасників другого рівня. При цьому фінансування втраченої частини страхових внесків у солідарній системі у зв'язку із запровадженням другого рівня має забезпечити державний бюджет.

Ця система відрізняється від діючої в Україні солідарної тим, що кожен гро-

мадянин сплачуватиме пенсійні внески на свій індивідуальний пенсійний рахунок, а не до загального фонду солідарної системи на користь усіх платників внесків. Такі кошти будуть власністю учасника другого рівня і користуватимуться для виплати йому пенсій, а в разі його смерті будуть успадковані, а не виплачені іншим учасникам, як у солідарній системі. Адміністрування Накопичувального Пенсійного фонду здійснюватиме Пенсійний фонд України, пенсійні активи інвестуватимуть приватні компанії з управління активами. Через два роки функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи учасники отримають право обирати недержавні пенсійні фонди для акумулювання обов'язкових внесків [13].

Необхідно відмітити, що на сьогоднішній день кожна країна має свою схему по збору внесків до накопичувального фонду, яка розробляється з урахуванням специфіки кожної держави та її пенсійної системи. На наш погляд, такий підхід є виправданим, оскільки стан економічного розвитку кожної країни відбувається по-різному, що, в свою чергу, по-різному позначається і на пенсійній системі.

Так, в Естонії, Латвії, Румунії, Узбекистані, Угорщині та Швеції податкові органи займаються збором внесків до обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, в Литві, Польщі та Словаччині – це орган соціального страхування, а в Сінгапурі – центральний накопичувальний фонд.

В одних країнах обов'язкові внески акумулюються у приватних пенсійних фондах, в інших – створюється централізований пенсійний фонд, де одночасно накопичуються внески тих осіб, які не визначилися з вибором.

Учасники обирають приватні пенсійні фонди з відповідною інвестиційною політикою в багатьох країнах (Македонії, Румунії, Польщі). В Угорщині, Швеції, Чилі можна, окрім фонду, обирати ще й інвестиційну політику із декількох запропонованих.

Якщо розглядати історичний досвід країн з функціонуванням обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, то слід зазначити, що Чилі була однією з перших країн, яка запровадила вищезазначену систему. За висновками міжнародних економістів протягом 1981-2010 років накопичувальна система показала позитивну реальну дохідність, незважаючи на значні втрати (зниження вартості пенсійних активів) 2008 р.

В цьому ж році було прийнято рішення про відновлення з 2009 року солідарної системи, яка була ліквідована у 1981 році в зв'язку з запровадженням обов'язкової накопичувальної системи.

Як бачимо, накопичувальна система запроваджена як в країнах дальнього зарубіжжя, так і в країнах СНД.

Для успішного запровадження накопичувальної системи в Україні необхідно розробити значну частину нормативно-правової бази, оскільки на сьогоднішній день тільки два закони України регулюють це питання, а саме – «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійного законодавства». Якщо провести аналіз норм, які регулюють ці питання, то дані норми є загальними, в яких не висвітлені механізми саме функціонування накопичувальної системи. Необхідно розробити підзаконні нормативно-правові акти, які будуть регламентувати проведення експерименту із залученням реальних коштів реального Банку-зберігача, порядок подання банком-зберігачем інформації про рух пенсійних активів, проведення підрахунку чистої вартості пенсійних активів у накопичувальній системі, порядок формування та обчислення інвестиційного доходу Накопичувального фонду, структуру, параметри основних напрямків інвестиційної політики та нормативів інвестування, порядок контролю структури активів на відповідність ним. Прийняття цих нормативно-правових актів необхідно для розроблення автоматизованої системи накопичувального фонду (АСНФ). На сьогоднішній день жодного підзаконного нормативно-правового акту, який би деталізував всі аспекти функціонування накопичувального фонду та функціонування АСНФ, не затверджено та навіть не розроблено.

Грамотне введення накопичувальної пенсійної системи може бути каталізатором позитивних зрушень.

В Концепції Уряду щодо проведення пенсійної реформи в 2010-2017 роках були вказані конкретні ризики при зволіканні із подальшим реформуванням пенсійної системи. Перш за все, це призведе до незабезпечення фінансової стабільності у солідарній системі, що позбавить можливість підвищувати рівень пенсійного забезпечення. А це, в свою чергу, призведе до відстрочення запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та, як наслідок, – до отримання дотаційного бюджету Пенсійного фонду України [14].

В свою чергу, багаторівнева пенсійна система – шлях до поступового збільшення рівня пенсій, а отже, можливість для підвищення добробуту людей та зміцнення потенціалу економічного зростання.

Пенсійна реформа стосується не лише старшого покоління, а також молоді, яка тільки вступає у трудове життя, громадян, котрі незабаром вийдуть на заслужений відпочинок, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Вона має досягти таких цілей: встановити залежність розміру пенсій від величини заробітку і трудового стажу; підвищити рівень життя пенсіонерів; заохотити громадян до заощадження коштів на старість; створити ефективнішу і дієвішу систему адміністративного управління в пенсійному забезпеченні; забезпечити фінансову стабільність пенсійної системи; забезпечити надійність заощаджень учасників пенсійних програм.

Незважаючи на те, що аварія на Чорнобильській атомній електростанції сталася в 1986 році, перші нормативні акти, спрямовані на врегулювання відповідних питань, були прийняті лише на початку 1991 року. Серед них: Закони України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., «Про правовий режим територій» від 27 лютого 1991 р., якими були врегульовані питання радіаційного, медичного та соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. В спадок від соціалістичної системи залишилися постанови Ради Міністрів УРСР, якими і донині регулюються питання оплати праці та пенсійного забезпечення постраждалих осіб із числа учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС [15; 16; 17].

Сам по собі Закон «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» не вносив зміни до чинної солідарної системи соціального захисту, а тільки її доповнив та окреслив нове коло питань правового регулювання за цим Законом. Під захист були взяті найбільш уразливі верстви населення – інваліди, діти, безпосередні учасники ліквідації аварії, жителі населених пунктів, розташованих на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, евакуйовані та відселені із зазначених територій громадяни. Однак за період дії Закону в зв'язку з трансформаційними процесами, які відбуваються в економіці нашої держави, паралельно відбуваються зміни саме в системі пенсійного забезпечення, які стосуються також всіх категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

У працях Ю.М. Салецького та В.Г. Потапенко надана гостра критика рішень колишньої влади щодо своєчасності, об'єктивності та економічної обґрунтованості прийняття Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». На думку дослідників, цей Закон мав більше політичне підґрунтя, а не економічне, оскільки реальних коштів в умовах фінансово-економічної та соціальної кризи в державі не було. Закони передбачають значні пільги і переваги (наприклад, скорочення пенсійного віку на 10 років) навіть для тих, хто в перші місяці після аварії був у зоні відчуження всього один день» [18].

О.М. Охотнікова та О.В. Клименко у своїх працях досліджують проблеми державно-правового механізму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, охоплюючи в цілому майже всі напрямки [19].

Однак поза увагою зазначених авторів залишилися такі важливі питання, як реалізація права на соціальний захист та надання фінансової допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

В.Ф. Опришко, досліджуючи питання змісту системи законодавства з проблем

подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, його особливості, звертає увагу на забезпечення виконання цього законодавства, а також надає висновки та пропозиції щодо його вдосконалення та систематизації [20].

Динаміка сучасного стану здоров'я постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи надає відповіді на питання щодо ефективності проведених та втілених в життя заходів, спрямованих на медичний напрямок, передбачених Програмою з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 1996-2005 рік, оскільки тісно пов'язана та є невід'ємною складовою саме соціального захисту. Зокрема, збільшується поширеність захворювань серед дорослих і підлітків, яка зросла на 69,8% (з 12 354,3 у 1993 році до 20 978,4 у 2004 році на 10 тисяч постраждалих), а захворюваність – на 7,9% (з 5308 до 5731,6 на 10 тисяч постраждалих). За даними Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України під час медичного обстеження осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виявлено 83% хворих. Найбільша кількість хворих серед учасників ліквідації аварії – 91,5%, евакуйованих із зони відчуження – 87,7% осіб, які постійно проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 83,7%. Серед дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, віком до 14 років хворих – 76,1%. Серед дітей, евакуйованих із зони відчуження, хворих – 83,7%, серед дітей, які проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 76,6%. Зазначені цифри свідчать про стрімке зростання чисельності інвалідів серед постраждалого населення. Така тенденція захворюваності веде до перерозподілу постраждалих за категоріями осіб, а як наслідок – до збільшення витрат, спрямованих на соціальний напрямок.

Якщо в 1991 році осіб, визнаних інвалідами, налічувалося близько 2 тисяч, то в 2011 році вже майже 113 тисяч, включаючи близько 3-х тисяч дітей. Сьогодні статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи в нашій державі мають понад 2,1 млн осіб. На обліку в органах Пенсійного фонду України перебувають 855 293 особи з числа постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, з них до I категорії віднесено 113 677 осіб, до II категорії – 126 232 особи, III категорії – 199 056 осіб, IV категорії – 416 328 осіб. Відповідно до Закону «Про Державний бюджет на 2011 рік», видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення «чорнобильців» передбачено в загальному обсязі 7 млрд 777 млн грн., що майже на 332 млн грн. більше ніж у бюджеті 2010 року. Для забезпечення повного обсягу витрат за всіма програмами соціального захисту даного Закону необхідно 74 млрд грн., що в десятеро більше від запланованих. Давно вже відомий факт, що у повному обсязі даний Закон виконувався лише перші два роки з часу його прийняття у 1991 році [21, 22].

Основні причини підвищення рівня захворюваності серед населення, насамперед, пов'язані із станом економіки, наявністю робочих місць, ліквідацією заборгованості з виплати заробітної плати та її легалізацією, зі змінами в демографічній ситуації та соціально-психологічнім стані, неефективністю заходів з подолання ранніх та віддалених ефектів дії негативних чинників Чорнобильської катастрофи, низьким рівнем забезпечення висококваліфікованими кадрами регіональних медичних закладів та оснащення цих закладів лабораторно-діагностичним обладнанням, недостатньою обізнаністю в галузі радіобіології та радіаційної медицини органів місцевого самоврядування, медичних та педагогічних працівників, які працюють на радіоактивно забруднених територіях. Як бачимо, за своїм змістом причини рівня захворюваності мають комплексний характер та потребують всебічної уваги з боку держави на їх розв'язання та виконання [23].

Характерною особливістю Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» є те, що державні пенсії за цим Законом призначаються тільки особам, віднесеним до 1 категорії, а це – інваліди I, II та III групи, причинний зв'язок хвороб, інвалідності і смерті яких пов'язаний з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників внаслі-

док аварії на Чорнобильській АЕС, та члени сімей померлих. Що ж до осіб, які віднесені до 2, 3 та 4 категорії, то державна пенсія призначається їм за іншими законами, які регулюють питання пенсійного забезпечення, з урахуванням пільг із зниженням пенсійного віку, встановленого для одержання державних пенсій та пільгового порядку обчислення стажу роботи (державної служби) з ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у зоні відчуження.

Пенсійне забезпечення постраждалих 2, 3 та 4 категорії, які мали право на одержання державної пенсії на час прийняття Закону «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», визначалося тільки двома законами, а саме – «Про пенсійне забезпечення» та «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» [24; 25].

З прийняттям Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» дещо розширилася структура органів державного управління та, відповідно, розширилися повноваження вже існуючих державних органів, удосконалювалися методи державного управління.

Сукупність цих нормативно-правових актів складають відповідну нормативно-правову базу, через яку здійснюється правова регламентація державного регулювання в сфері соціального забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначаються їхні права, обов'язки, межі та порядок здійснення, а також відповідальність усіх учасників правовідносин.

Висновки і пропозиції. Отже, необхідною умовою пенсійного реформування є підготовка суспільства, його свідомості до сприйняття нової пенсійної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності і необоротності, а головне – позитивного впливу на умови життя і добробуту людей.

З огляду на проблеми, що існують у розглядуваній сфері, пропонується вдосконалити систему та правовий статус органів державного управління, до компетенції яких відносяться питання, пов'язані з ліквідацією наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Адже удосконалення пенсійного законодавства як для цієї категорії постраждалих, так і для інших залишаються із року в рік невирішеними. Пенсійна реформа для цих категорій громадян має здійснюватися на системних засадах, перевірених досвідом інших країн та адаптованих до українських умов, а саме: соціальної справедливості, прийнятності, розуміння та підтримки реформи широкими верствами населення; свободи вибору, підвищення зацікавленості і відповідальності громадян за свій добробут у старості; економічної обґрунтованості та фінансової спроможності стійкості пенсійної системи; сприяння зростанню національних заощаджень та економічному розвитку країни; захищеності від політичних ризиків.

Список використаної літератури:

1. Конституція України – Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98 –ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 23. – Ст. 121.
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
4. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057-IV// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 47-48. – Ст. 372.
5. Роз'яснення Міністерства юстиції України «До питання про виплату заробітної плати та соціальних виплат через платіжні картки» від 17.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0017323-12.
6. Сирота І.М. Право пенсійного забезпечення в Україні: курс лекцій: Юрінком Інтер. – Київ. – 1998. – С. 4.
7. Загальна теорія держави і права // за редакцією проф. М.В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. Петришина. – Харків : Право, 2002. – С. 76.
8. Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні. Проблеми юридичного забезпечення // Матеріали науково-

практичної конференції 30.01.2003 р. / За редакцією кандидата юридичних наук Болотіної Н.Б. – Київ : «МП Леся», 2003. – С. 40–41.
9. Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення // Матеріали науково-практичної конференції 30.01.2003 р. / За редакцією кандидата юридичних наук Болотіної Н.Б. – Київ : «МП Леся», 2003. – С. 15,16.
10. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон від 09.07.2003 р. – № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49 – 51. – С. 376.
11. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон від 09.07.2003 р. – № 51-53 // Відомості Верховної Ради. – 2003, № 37. – С. 237.
12. Вісник Пенсійного фонду України // № 8(110) 2011 // Ст. 10-12.
13. Вісник Пенсійного фонду України // № 10(88) 2009 // Ст. 20-23.
14. Воронюк В.М. Проблема забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи України / наук. керівник Сокровольська Н.Я. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/6_PNI_2012/Economics/3_101856.doc.htm.
15. Закон України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року за № 796-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 16. – Ст. 200.
16. Закон України «Про правовий режим територій» від 27.02.1991 р. № 791а-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12.
17. Зайчук Б.О. Особливості оплати праці та пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС / Зайчук Б.О. Никитенко В.С. – Київ : Формат. – 2006. – С. 524.
18. Політичні аспекти проблем відродження та соціально-економічного розвитку громад і територій, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/536/.
19. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-м роковинам Чорнобильської катастрофи. – К.: КНЕУ, 2011. – С. 311-327.
20. Опришко В.Ф. Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи // Правове регулювання економіки: Збірник наукових праць. – Випуск 10. – К.: КНЕУ. – 2010. – С. 1-17.
21. Закон України «Про загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки» від 14 березня 2006 р. № 3522-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 290.
22. Виступ заступника Міністра праці та соціальної політики України Костянтина Ващенка на парламентських слуханнях 16 березня 2011 року на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrsocium.com/novini/vlada/3538-16--2011.
23. Пенсійне забезпечення чорнобильців в 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index.
24. Закон України «Про загальнодержавну програма з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки» від 14 березня 2006 року № 3522-IУ (Відомості Верховної Ради України (ВВР).– 2006 – № 34. – Ст. 290.
25. Скалецький Ю.М. Політичні аспекти проблем відродження та соціально-економічного розвитку громад і територій, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Аналітична записка / Скалецький Ю.М., Потапенко В.Г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/536/.
26. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1990 року № 1877-XI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 3. – Ст. 10.
27. Закон України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 20 грудня 1990 року №1774-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992 – № 1. – Ст. 1.
28. Положення про Міністерство соціальної політики, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 389/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2011.
29. Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 402/2011 [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/402/2011
30. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 384/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show 384/2011.

Глущенко С. А. Предоставление финансовой помощи гражданам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы, в условиях функционирования накопительной системы пенсионного обеспечения в Украине

В статье представлены преимущества накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования, которая отличается от солидарной, действующей в Украине, тем, что каждый гражданин будет платить пенсионные взносы на свой индивидуальный пенсионный счет, а не в общий фонд солидарной системы в пользу всех плательщиков взносов.

Автор, анализируя отечественный опыт функционирования первого и третьего уровней пенсионного страхования, акцентирует внимание на том, что грамотное введение накопительной пенсионной системы может стать катализатором положительных изменений в сфере финансовой помощи гражданам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы.

Ключевые слова: *накопительная система, общеобязательное государственное пенсионное страхование, второй уровень пенсионного страхования, индивидуальный пенсионный счет, пенсионные взносы, граждане, пострадавшие вследствие Чернобыльской катастрофы.*

Hlushchenko S. Granting financial assistance to citizens affected by the Chernobyl disaster in the conditions of functioning of the accumulation system of pensions in Ukraine

The article presents the benefits of the accrual system of compulsory state pension insurance, which differs from the current solidarity in Ukraine by the fact that every citizen will pay pension contributions. To your individual retirement account, and not to the general fund of the joint-stock system in favor of all payers. Skive. The author emphasizes that competent introduction of the accumulation pension system can be a catalyst for such positive changes and provision of financial assistance to citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster, analyzing domestic experience of the functioning of the first and third level of pension insurance.

Key words: *accumulative system, compulsory state pension insurance, second level of pension insurance, individual pension account, pension contributions, citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster.*

УДК 341.9

М. І. Смешко
аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КЛАСИФІКАЦІЯ СТАТУСУ МІГРАНТІВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті проведено аналіз сучасного категорійного апарату, що сформувався у міжнародному праві при визначенні статусу мігранта. Наводяться ключові фактори, що впливають на ідентифікацію міжнародного мігранта на основі аналізу основних міжнародно-правових актів та рекомендацій у сфері міжнародної міграції. Відображаються неоднозначність понять «міжнародна міграція» та «міжнародний мігрант» у міжнародному праві. Запропоновано класифікацію статусу мігрантів за типом, видом та формою, часовим критерієм, за критерієм перетину державного кордону та за моделями реагування держав на міжнародні міграційні потоки. Пропонується розглянути основні моделі взаємодії держав з міжнародними міграційними потоками. Розглядаються особливості критеріїв при ідентифікації міжнародних мігрантів у різних державах світу.

Ключові слова: *міжнародний мігрант, міжнародна міграція, вимушена міграція, добровільна міграція, класифікація статусу мігрантів, мігрант, статус мігранта.*

Постановка проблеми. Число міжнародних мігрантів – осіб, що живуть у країні, іншій, ніж країна, в якій вони народилися, – досягло 244 мільйонів у 2015 році, що на 71 мільйон або 41% більше, ніж у 2000 році. Економічні, соціальні та екологічні фактори, а також політична нестабільність будуть і далі впливати на глобальні тенденції в області міграції. У той же час, світ є свідком найвищого за десятиліття рівня примусового переміщення. Понад 40 млн. осіб перебувають у положенні вимушених переселенців всередині країн, а кількість біженців і людей, що шукають притулку, перевищила 20 мільйонів.

Статистика свідчить, що на сучасному етапі життя Людства міжнародна міграція перебуває не лише у соціально-економічному просторі міжнародної спільноти, а й містить різноманітні та складні міжнародні зв'язки між соціально-психологічною, етнографічною, нормативно-правовою, політичною сферами. Саме під впливом всіх факторів формуються міжнародні міграційні потоки, які не можна назвати однозначними ні по своїй суті, ні за змістом. Попри наявність таких стабільних правових інститутів, як паспортні режими, імміграційні закони, діяльність міжнародних організацій у галузі становлення і регламентації правового статусу мігрантів, єдиної, загальноприйнятої й сталої міжнародно-правової бази для регулювання переміщення людей через національні кордони наразі не існує.

Наприклад, у міжнародному праві досі немає чіткого уявлення про правовий статус деяких міграційних груп, таких, наприклад, як екологічні біженці. Це призводить до збільшення масштабів нелегальної міграції, яка негативно впливає не лише на самих мігрантів, що залишаються абсолютно незахищеними, але і на макроекономічні показники держав, до яких спрямовуються потоки нелегальних мігрантів. У сучасній науці міжнародного права теоретичне узагальнення проблем міжнародної міграції має фрагментарний характер, що пов'язано з відсутністю повних і достовірних даних про мігрантів, міграційні потоки і процеси. Складність полягає також у тому, що у сучасному понятійному апараті відсутнє єдине уявлення про міжнародну міграцію як наукову категорію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вважаємо за необхідне виділити науковців, що займаються дослідженням міжнародної міграції. Так, швейцарський науковець Р. Перручоуд пропонує своє визначення поняття «міжнародна міграція»,

© Смешко М. І., 2017

акцентуючи увагу на суб'єктному складі міграції, а саме біженці, переміщені особи і економічні мігранти. Отже, «міжнародна міграція» – це переселення людей, які покидають країну свого походження або постійного місця проживання, в іншу країну тимчасово або постійно [8]. Дане визначення розширює поняття «міжнародна міграція» шляхом включення у нього тимчасово і постійно прибуваючих мігрантів. Однак слід зазначити, що воно не містить положення про правовий статус мігрантів.

Білоруський юрист Л. А. Васильєва вважає міграцію складним транснаціональним явищем та одним з найважливіших індикаторів відображення етнополітичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються у суспільстві. Але чіткого визначення міграції не дає, хоча аналізує понятійний апарат в області міграції, концентруючись на позиціях демографів, соціологів та політологів [10].

Слід зазначити також визначення, яке наводить Т. М. Юдіна у своєму словнику основних термінів, що пов'язані з міграцією. «Міжнародна міграція» – міграція населення між країнами, пов'язана зі зміною постійного місця проживання та громадянства або з перебуванням у країні в'їзду-виїзду, що має довгостроковий (за рекомендацією ООН для статистичного обліку – понад 1 року), сезонний або маятниковий характер. Головною відмінністю міжнародної міграції населення у порівнянні з внутрішньою міграцією є факт перетину людьми державного кордону [9].

Свою класифікацію та визначення поняття «міжнародна міграція» пропонують науковці С. А. Триканова та А. М. Суховий у книзі «Міграція в Європі та її наслідки». Потрібно зауважити, що авторами не береться до уваги ряд важливих моментів, що стосуються правового статусу міжнародних мігрантів [2]. Також дослідженнями міжнародної міграції займаються такі науковці, як І. В. Івахнюк [3], З. І. Зайцева та Н. Ю. Ротар [17].

Мета статті. Відсутність чіткого уніфікованого поняття «міжнародна міграція» ускладнює роботу з точного виявлення осіб, що є міжнародними мігрантами, та не дозволяє встановити їхній правовий статус, що робить їх вразливою групою населення. Це ускладнює не тільки діяльність із виявлення масштабів міжнародної міграції, а й зв'язок із захистом правового статусу мігранта, оскільки досі чітко не встановлено хто підпадає під категорію міжнародного мігранта. Дана стаття ставить за мету класифікувати статус мігрантів. Така класифікація дозволить виділити коло суб'єктів, які мають буди ідентифіковані з боку міжнародної спільноти, що дозволить закріпити їхній правовий статус у міжнародному праві.

Виклад основного матеріалу. Феномен міжнародної міграції населення є складним і багатогранним процесом, в якому чітко виражені правові, політичні, економічні та соціальні детермінанти. Слід зазначити, що ні під впливом зусиль ООН, ні без них, у сфері міжнародної міграції так і не встановилось єдиного наукового і правового визначення поняття «міжнародна міграція» та статусу «міжнародний мігрант» [2].

Під статусом розуміється правове становище людини, що відображає його фактичний стан у взаємних правовідносинах з іншими людьми, державою і суспільством. У широкому (системному) плані правовий статус можна розглядати як сукупність основних правових принципів і цінностей, природних та набутих прав, свобод та обов'язків, законних інтересів, правосуб'єктності, відносин громадянства, юридичних гарантій, в тому числі заходів захисту та юридичної відповідальності. Потрібно наголосити, що при визначенні статусу особи, насамперед потрібно розуміти сферу дії і структуру правової системи, в якій він буде розглядатись. У цій статті розглядається статус у системі міжнародного права, який містить, крім внутрішньодержавних права, свобод, обов'язків і гарантій, вироблені міжнародним співтовариством та закріплені у міжнародно-правових документах.

Першою спробу уніфікувати поняття та зафіксувати статус «міжнародний мігрант» зробила ООН з прийняттям у 1953 році «Рекомендації по покращенню міжнародної статистики міграції». При визначенні статусу «міжнародний мігрант» основний акцент був зроблений на виокремленні тимчасових мігрантів та відвідувачів за

різницею їхньої мети та часу перебування. Тимчасові мігранти – це особи, які не є постійними жителями, що мають намір виконати оплачувану роботу у період до року або менше у країні їх перебування, а їхніх утриманців слід кваліфікувати, як відвідувачів [3].

Втім, у самому документі зазначалося, що «відмінності між країнами по протяжності і географічній природі кордонів, масштабів міграції, національному законодавству, які можуть застосовуватися до контролю за міграцією, та інші фактори не дозволяють сформулювати набір навіть мінімальних стандартів, які всі країни могли б повністю і негайно застосувати» [4].

Саме тому у 1976 році було проведено нове дослідження ООН, результатом якого стала «Рекомендація по статистиці міжнародної міграції» [3]. У цьому документі поняття «міжнародний мігрант» було вирішено визначати за критерієм отримання особою посвідки на постійне проживання у країні її перебування. Однак основна складність цього критерію полягала у національному законодавстві різних країн, що по різному визначають умови надання посвідки на постійне проживання. Саме тому визначення поняття «міжнародний мігрант» за цим критерієм не знайшло широкого кола прихильників, через що було відкинуте [5].

Останній етап розробки рекомендацій щодо впровадження уніфікованого підходу до визначення осіб міжнародних мігрантів і вдосконалення системи збору даних з міжнародної міграції був зроблений МОП у формі масштабних досліджень по трудових мігрантах, що здійснювалось у 22 країнах протягом 1994–1995 рр. На підставі ретельного аналізу концепцій міжнародної міграції, які існують у різних країнах, МОП була проведена оцінка масштабів сучасної міжнародної міграції та стану міграційної статистики. Саме завдяки цьому було вироблено найбільш узагальнене визначення терміну «міжнародний мігрант», що міститься у «Рекомендації Організації Об'єднаних Націй по статистиці міжнародної міграції 1998 року» [6].

У даному документі під «міжнародним мігрантом» розуміється «будь-яка особа, яка змінює країну свого звичайного проживання. Країна звичайного проживання людини – це країна, в якій людина живе, тобто країна, в якій він має місце для проживання, де він проводить щодобовий час відпочинку. Тимчасові виїзди за кордон для відпочинку, на канікули або у відпустку, для медичного лікування або релігійного паломництва не тягнуть за собою зміни країни постійного проживання» [7].

У свою чергу відокремлюється поняття «міжнародного мігранта» від «міжнародного відвідувача», що означає «будь-яку особу, яка здійснює подорож у будь-яку країну, яка не є країною його/ її звичайного місця проживання і знаходиться за межами його/ її звичайного середовища, на термін, що не перевищує 12 місяців, і головною метою поїздки якого не є заняття діяльністю, оплачуваною з джерела у відвідуваній країні» (пункт 29 Рекомендації ООН по статистиці міжнародної міграції 1998 року). Категорія міжнародних відвідувачів включає туристів (ночуючі відвідувачі) та одноденних відвідувачів (відомі також як «екскурсанти») (пункт 30 Рекомендації ООН по статистиці міжнародної міграції 1998 року) [7].

По-перше, потрібно класифікувати *статус мігрантів* ***за терміном перебування*** (часовий критерій) особи в іноземній країні. Зазвичай така міграція має трудовий або навчальний характер.

– *«довгострокова міграція»* (більше як 1 рік) – визначається у кожній країні своїми національними актами [7].

– *«короткострокова міжнародна міграція»* визначається як прибуття особою у країну, яка не є країною його/її звичайного проживання, на термін принаймні три місяці, але менш як один рік (12 місяців), за винятком випадків прибуття у цю країну з метою відпочинку, проведення відпустки, відвідування друзів і родичів, у справах, для лікування або релігійного паломництва. Для цілей статистики міжнародної міграції країною звичайного проживання короткострокових мігрантів вважається країна призначення протягом того часу, який вони у ній проводять. Особи, які переїжджають на термін менше ніж три місяці, наприклад, туристи, вважаються «візитерами», але мігрантами вони не вважаються [7].

– *«маятникова міжнародна міграція»* означає тимчасову трудову міграцію, що пов'язана із щоденним або щотижневим пересуванням через державний кордон до місця роботи і поверненням у країну постійного проживання (наприклад, прикордонні робітники). За рекомендацією ООН статистикою міжнародної міграції не враховується [11].

– *«сезонна міжнародна міграція»* – тимчасовий виїзд, в'їзд трудових мігрантів на сезонні (сільськогосподарські, будівельні та т. д.) роботи [11].

По-друге, слід виділити класифікацію статусу мігрантів за **критерієм перетину державного кордону**:

– «*внутрішня міграція*» – це переміщення населення у межах однієї країни.

– «*зовнішня міграція*» – за територіальним охопленням включає міжконтинентальні та внутрішньоконтинентальні переміщення. У свою чергу **зовнішня міграція** поділяється на:

– *«еміграцію»* – виїзд працездатного населення з країни перебування для довгострокового чи постійного проживання в іншу країну.

– *«імміграцію»* – в'їзд робочої сили у країну з-за кордону (на постійне або тривале проживання для навчання, працевлаштування або з метою втечі від дискримінації, переслідувань тощо).

Згідно з цією класифікацією потрібно визначити поняття «міграція» як просторову активність (переміщення) індивіда, спрямовану на опанування ресурсів на новій території і пов'язану зі зміною постійного місця проживання [2].

У свою чергу***,*** *статус мігрантів* також може класифікуватись за ***типом*** відповідно до різних факторів причинності, що впливають на мотиви міграції:

– «*вимушена міжнародна міграція*» – міграція, що має вимушений, раптовий характер, обумовлений загрозою для життя мігрантів у результаті стихійних лих, військових дій чи переслідувань з політичних причин, національною ознакою і т. д. Може мати тимчасовий або постійний характер. Включає такі категорії мігрантів, як біженці, вимушені переселенці, особи, які шукають притулку [12];

– «*добровільна міжнародна міграція*» – міграція, рішення про яку приймається людиною вільно і добровільно; в основі її лежать найчастіше економічні, психологічні, сімейні та ін. мотиви. Може мати тимчасовий або постійний характер. Часом здійснюється за підтримки держави (наприклад, при освоєнні нових територій) [12].

Статус мігрантів класифікується за наступними ***видами***:

– *«економічна міграція»* – добровільна, в основі якої лежать економічні міркування та яка містить наступні види міграції: постійну, сезонну, маятникову, деякі форми епізодичної міграції, наприклад, іммігранти-інвестори. Особливою формою економічної міграції є нелегальна міграція [15, с. 89];

– *«трудова міграція»* є більш вузьким поняттям, ніж економічна, точніше, виступає її складовою частиною. Як вже було сказано, визначальною ознакою трудової міграції є продаж мігрантом своєї робочої сили у країні в'їзду, при цьому зміна місця проживання не є обов'язковою. Отже, трудова міграція є сутнісною характеристикою постійної і короткостроковій міграції, якщо вона пов'язана з працевлаштуванням у країні перебування [15, с. 77];

– «*політична міграція*» – зазвичай люди, які мігрують з політичних причин до інших країн, прагнуть отримати статус політичного біженця, що виражається не тільки в юридичному статусі особи, але також у політичній позиції держави, яка надає такий статус;

– *«екологічна міграція»* – відбувається через виникнення певної екологічної катастрофи, що створює реальну загрозу життю та здоров'ю людей, які проживають на даній території, що змушує їх мігрувати на більш безпечні території. Такий вид міграції є вимушеним [13];

– «*воєнна міграція*» – вид міграції, що спричиняється військовими діями на території проживання людей, через що вони змушені мігрувати у пошуках безпечного місця задля захисту свого життя та здоров'я;

– «*репатріація*» – вид міграції, під час якого колишні біженці або особи, переміщені всередині країни (ЛПВС), стихійно

або організовано повертаються у країну або район свого походження. Вкрай важливо, щоб вони поверталися добровільно і гідно та знаходили на батьківщині хоча б мінімальну фізичну, юридичну та матеріальну безпеку [14, с. 15].

Також слід виділити класифікацію *статусу мігрантів* **за формами міграційного пересування:**

– «*нелегальна (незаконна) міграція*». Незаконність цієї форми міграційного пересування пов'язана або з порушенням режиму в'їзду (за підробленими документами або нелегальне проникнення через кордон) або з порушенням режиму перебування у країні в'їзду (перевищення дозволеного терміну перебування, нелегальне працевлаштування). Як правило, метою незаконних мігрантів є незаконне працевлаштування [9];

– «*легальна міграція*» – це міграція, при якій існує наявність відповідного дозволу проживання на певній території. Як правило, якщо йдеться про міграцію робочої сили, такий дозвіл обмежений часом та видом або галуззю зайнятості. Зазвичай, під таким дозволом розуміється віза приймаючої країни або посвідка на постійне місце проживання;

– «*напівлегальна міграція*» – це вид міграції, коли особи, що в'їжджають до якоїсь країни на законних підставах, за візою, але з різних обставин відмовляються покидати цю країну і залишаються у ній після завершення терміну, обумовленого в'їзною візою, або прибувають до якоїсь країни легально, а згодом влаштовуються на роботу, маючи при цьому туристичну візу.

Більшість країн світу регулюють міграційні потоки виходячи зі своїх національних інтересів. Як правило, для цього створюються спеціальні державні структури й відповідна нормативно-правова база, тобто створюється система регулювання міграції і реалізується національна міграційна політика.

Під міграційною політикою розуміється комплекс законодавчих, організаційних й інших заходів, спрямованих на регулювання міграційних потоків у національних інтересах. У свою чергу, під міжнародними міграційними потоками слід розуміти число мігрантів, які вчинили переїзд з однієї країни в іншу протягом певного часового інтервалу (періоду часу), як правило, одного року, або число подій міграції, що мали місце між двома країнами за той же період часу. Регулюванню можуть піддаватися в'їзд і виїзд із країни, процедури надання громадянства й інших статусів, процес використання іноземної робочої сили, процедури надання соціального захисту мігрантам, питання надання притулку [17].

Саме тому є доцільним класифікувати *статус мігрантів* за основними ***моделями взаємодії держав з міжнародними міграційними потоками***, відповідно до яких держава може реагувати на міжнародні потоки мігрантів:

– *«модель повного виключення»* – означає запобігання в'їзду іммігрантів у країну. Хоча деякі країни намагалися це робити, але ніхто з них не досяг успіху у виконанні такого завдання. Глобалізаційні процеси виявилися більш потужними, ніж міграційна політика окремих країн.

Однак три інші моделі мають вплив на різні сторони інституційного та соціального життя іммігрантів, у тому числі, на політику щодо іммігрантів, возз'єднання родин і права на проживання, трудове ринкове становище, ситуацію з житлом та формування спільнот, соціальну політику і т. д. Розглянемо їх більш детально [16].

– «*Модель диференційного виключення (сегрегація)*» – може бути охарактеризована як ситуація, коли мігранти об'єднані тимчасово до деяких соціальних підсистем і включені тільки у деякі сфери життєдіяльності суспільства (насамперед у ринок праці), але позбавлені доступу до інших сфер. Виняток може бути зроблено через юридичні механізми (відмова у громадянстві або розбіжності між правами громадян і негромадян) або через неофіційні методи (расизм та дискримінація). Для диференціального виключення характерно те, що і уряд, і саме населення країни в'їзду переконані, що доцільний тільки тимчасовий допуск мігрантів, щоб вирішити виникаючі періодично запити ринку праці або дати тимчасовий захист біженцям.

Розселення мігрантів на постійній основі розглядається як загроза країні. Така ситуація виникає з різних причин, у тому числі: з економічних – як тиск на заробіт-

ну плату і умови праці; за соціальними – як запити щодо соціального забезпечення і поява люмпенізованого шару; по культурним і т. д. (Дана модель широко застосовується в ОАЕ) [16].

– «*Модель асиміляції мігрантів*» – відрізняється від попередньої більш м'якою політикою держав щодо мігрантів. Тут за ціль ставиться, насамперед, створення максимально сприятливих умов для мігрантів задля сприйняття останніми культури країни їхнього перебування. Основна мета – це ідентифікація мігрантів як корінного населення країни. (Дана модель широко застосовується в Японії та містить елементи першої моделі).

Потрібно зауважити, що дана модель веде до повної втрати своєї культури мігрантами. Крім того, дана модель не враховує ставлення місцевого населення до мігрантів і, навпаки, що у свою чергу створює конфлікт та спричиняє неможливість або небажання прийняття культурної ідентичності сторони. Урешті-решт, таке включення мігрантів до культури корінного населення призводить до їхньої маргіналізації [16].

– «*Плюралістична модель*» міжнародної міграції. Остання вважається найсприятливішою для мігрантів. Вона передбачає створення мультикультурного суспільства та вимагає взаємного визнання при прийнятті та створенні культурного розмаїття. Однак, через те, що різні культурні групи продовжують існувати, ризик появи ієрархічної взаємозалежності великий, і це може привести до сегрегації. Плюралізм вимагає від суспільства прийому певної деінституціалізації своєї культури, таким чином звільняючи місце для розвитку різних культур іммігрантів. (Дана модель наразі широко застосовується в Європейських країнах) [16].

Потрібно зауважити, що відповідно до кожної моделі реагування держави на міграційні потоки, практично у кожній державі є свої особливості та критерії у законодавчому плані щодо визначення поняття «мігрант». Зазвичай ці критерії базуються на часі перебування та цілі в'їзду. Наприклад, у Німеччині мігрантом вважається «особа, яка перетинає кордон з наміром влаштуватися у країні», в Японії – «національні громадяни і іноземці, які приїжджають з-за кордону», у США – «особи, що в'їжджають у країну безповоротно з метою постійного у ній проживання з подальшим отриманням американського громадянства », в Ізраїлі та Канаді – «особи, що в'їжджають у країну з метою постійного проживання» [16].

Висновки. Отже, класифікація статусу мігрантів за типом, видом, формою міграційного пересування, за критерієм перетину державного кордону, часовим критерієм та моделями реагування держав на міжнародні міграційні потоки, потрібна насамперед задля встановлення кола суб'єктів, що підпадають під поняття міжнародного мігранта. Також на основі даної класифікації надалі можливо буде встановити правовий статус міжнародних мігрантів та проаналізувати коло суб'єктів, що не ідентифікуються сучасним міжнародним правом, але про це вже мова буде йти у наступній статті.

Список використаної літератури:

1. Доповідь Генерального секретаря про міжнародну міграцію і розвитку (A/71/296) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf.
2. Триканова С. Миграция в Европе и ее последствия / Світлана Триканова, Анатолій Сухов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://modernlib.ru/books/a_n_suhov/migraciya_v_evrope_i_ee_posledstviya/read/.
3. Івахнюк І. В. Міжнародна трудова міграція : [посібник] / І. В. Івахнюк // ТЕИС. – 2005. – С. 55-56.
4. Document for the Statistical Commission for the seventh Session New York, 2–13 February 1953. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://unstats.un.org/unsd/statcom/sc53.htm.
5. Report of the Secretary General on the draft recommendation son statistic softer national migration 1976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc76/1976-483-IntMigrationStats-E.pdf.
6. Итоговый доклад Целевой группы Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по анализу оценок международной миграции, рассчитанных с использованием различных

определений по продолжительности пребывания. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2012/7_R_-TF_migration_estimates.pdf.
7. Рекомендации по статистике международной миграции, первое пересмотренное издание 1998 год. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1R.pdf.
8. Ежегодник комиссии международного права. – Т. 2. – Нью–Йорк ; Женева : ООН, 1993. – Р. 254 – 259. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/russian/ilc_1993_v2_p1.pdf.
9. Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов / Т. Н. Юдина. – 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pseudology.org/state/YudinaTN_MigraciyaSlovar2007a.pdf.
10. Васильєва Л. А. Вимушена міграція в Республіці Білорусь: теоретико-правові та організаційні аспекти / Л. А. Васильєва. – Мн. : Академія МВС Республіки Білорусь, 2000.
11. Статистика международной миграции. Обзор определений, источников и практики для специалистов стран Восточной Европы и Центральной Азии. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2010/mtg5/22.r.pdf.
12. Посібник – довідник для трудових мігрантів. Легальна трудова міграція до країн ЄС та попередження порушень трудових прав і трудової експлуатації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://refdb.ru/look/1823300-pall.html.
13. Тимчик Г. С. стаття. викл. кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/16372/1/238-242.pdf.
14. Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ : [пособие для самообучения] // Управление Верховного Комиссара по делам беженцев Case Postale 2500 CH-1211 Geneva 2 Switzerland/. – С. 15.
15. Глосарій термінів по міжнародній міграції // Міжнародна Організація по Міграції. – 2005. – С. 77-89.
16. Юдіна Т. М. Соціологія міграції, академічний проспект / Т. М. Юдіна. – Москва, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yanko.lib.ru/books/sociology/yudina-soc_migraciya-a.htm#_Toc181506403.
17. Зайцева З. І. Державне регулювання трудової міграції в Україні. Ключові проблеми та інструменти вирішення / З. І. Зайцева, Н. Ю. Ротар. – 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/628/1/Zaitceva.pdf.

Смешко М. И. Классификация статуса мигрантов в международном праве

В статье проведен анализ современного категорийного аппарата, который сложился в международном праве при определении лица мигранта. Приводятся ключевые факторы, влияющие на идентификацию международного мигранта на основе проведенного анализа основных международно-правовых актов и рекомендаций в сфере международной миграции. В статье отражаются неоднозначность понятий «международная миграция» и «международный мигрант» в международном праве. Предложена классификация статуса мигрантов по типу, виду и форме, временным критериям, по критерию пересечения государственной границы и по моделям реагирования государств на международные миграционные потоки. Предлагается рассмотреть основные модели взаимодействия государства с международными миграционными потоками. Рассматриваются особенности критериев при идентификации международных мигрантов в различных странах мира.

Ключевые слова: *международный мигрант, международная миграция, вынужденная миграция, добровольная миграция, классификация статуса мигрантов, мигрант, статус мигранта.*

Smeshko M. Classification of status migrants in international law

The article analyzes the modern categoryis, that is formulated in international law in the determination of migrant. Provides the key factors influencing the identification of international migrants based on the analysis of basic international regulations and guidelines in the field of international migration. The article appears not uniformity of the concepts of "international migration" and "international migrant" in international law. Proposed classification of international migration flows by type and form, given the development sinthedoctrine of international law in the field of international migration. It is proposed to consider the main models of state interaction with international migration flows. Features and criteria for the identification of international migrants in various countries of the world are noted.

Key words: *International migrant, international migration, forced migration, voluntary migration, the classification of migrant statuse.*

УДК 342

Ю. Ю. Швець
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

У статті висвітлено проблему конституційних гарантій права особи на охорону здоров'я. Визначено поняття та види гарантій забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина; охарактеризовано конституційні гарантії забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я. Розроблено класифікацію конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я.

Ключові слова: *конституційні гарантії; конституційні права; охорона здоров'я; класифікація.*

Постановка проблеми. Для реалізації, визначеного у ст. 49 Конституції України, права особи на охорону здоров'я необхідне створення належних організаційних, правових, фінансових та інших умов. Такі умови, а також механізми, які лежать в основі забезпечення реалізації відповідного права, отримали назву гарантій. Вітчизняна правова наука виробила декілька концептуальних підходів до класифікації конституційних гарантій забезпечення реалізації прав та свобод громадян, проте, єдиної системи класифікації конституційних гарантій забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я науковцями досі не розроблено.

Таким чином, систематизація, тобто розробка класифікації гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, матиме не тільки науково-теоретичне, але практичне значення, оскільки дозволить виявити основні законодавчі прогалини у цій сфері та визначити шляхи їх усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані із визначенням конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, досліджували такі науковці як І. Л. Алмаші, Ю. М. Бисага, М. М. Бліхар, О. М. Гончаренко, В. В. Дудка, І. О. Колоцєі, В. В. Лещенко, М. М. Мацькевич, Ю. Є. Полянський, Я. Ф. Радиш, І. Я. Сенюта, І. М. Сопілко, О. Г. Шекера, Н. Г. Шукліна та інші. Однак, комплексних актуальних досліджень, присвячених класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, не достатньо.

Отже, метою даної статті є розробка класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я на підставі критичного огляду різних концептуальних підходів до розуміння поняття та видів конституційних гарантій та аналізу положень Конституції та законів України.

Виклад основного матеріалу. Правові гарантії виступають одним з основних елементів механізму забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина. В основі моделі правових гарантій перебуває той факт, що для реалізації будь-якого суб'єктивного права необхідне виконання кореспондуючого йому обов'язку. Відповідно, гарантування виконання цього обов'язку забезпечує дотримання (можливість користування) права.

У науковій літературі справедливо вказується на те, що юридичні гарантії являють собою сукупність процедур, які забезпечують соціально-правовий захист людини, її прав і свобод. Оскільки норми Конституції є нормами прямої дії та мають найвищу юридичну силу, тому діяльність органів державної влади повинна бути спрямована передусім на забезпечення реалізації цих норм, їх дотримання в усіх сферах життя людини, створення ефек-

© Швець Ю. Ю., 2017

тивної системи покарання за їх порушення [1, с. 63].

Водночас, закріплення, навіть на найвищому – конституційному рівні, прав та свобод, є необхідною, однак далеко не достатньою умовою забезпечення їх реалізації. Як зазначає з цього приводу І. М. Сопілко, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених Конституцією можливостей до реальної дійсності. При цьому, вчена акцентує увагу на тому, що ефективність гарантій залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень [2, с. 1].

Необхідно погодитись з наведеною думкою, оскільки створення належних організаційних, правових, економічних та інших умов для забезпечення реалізації прав та свобод людини та громадянина, потребує відповідних фінансових (як правило, бюджетних) затрат, інституційної розбудови тощо, що, у свою чергу, вимагає достатньо стійкого економічного стану у державі, високого рівня законності та правопорядку тощо. Тільки за таких умов можна говорити про дієвість та практичну ефективність відповідних гарантій.

На цій підстав конституційні гарантії забезпечення права особи на охорону здоров'я можна визначити, як регламентовану у Конституції та законах України систему правових, організаційних, економічних, інституційних та інших умов, засобів та механізмів, за допомогою яких досягається належне дотримання всіх складових елементів права особи на охорону здоров'я.

Науковці виокремлюють різні види гарантій забезпечення реалізації конституційних прав людини. При цьому, необхідно зауважити, що єдиний підхід у цій сфері відсутній.

Так, Ю. Є. Полянський до конституційних гарантій відносить: захист прав і свобод у судах загальної юрисдикції; адміністративно-правовий захист; парламентський контроль; прокурорський нагляд; використання конституційно-судового механізму; використання міжнародно-правових механізмів; законний самозахист [3, с. 180-181].

Конституційно-правові гарантії, на думку Т. М. Заворотченко, поділяються на дві основні групи: нормативно-правові і організаційно-правові. Перші – це сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони і захисту прав та свобод особистості, тобто це об'єктивне право. Організаційно-правові гарантії – це механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, а також політичні партії і громадянські організації, засоби масової інформації, міжнародні правозахисні організації та їх діяльність у сфері правотворчості і правозастосування, спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами [4, с. 198].

Означені групи гарантій виокремлює і О. Г. Шекера, доповнюючи їх такими, як фінансово-економічні та інформаційні гарантії. Зокрема, на думку науковця, можна розрізняти такі напрямки забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності: нормативно-правовий (створення юридичних документів, що містять механізми реалізації прав громадян); організаційний (створення умов, за яких стає можливою реалізація прав громадян); фінансово-економічний (збільшення витрат на охорону здоров'я у бюджетах різних рівнів, реалізація цільових програм); інформаційний (діяльність засобів масової інформації, спрямована на інформування громадян про свої права) [5, с. 23].

Інші науковці дотримуються точки зору, що система забезпечення прав і свобод людини та громадянина взагалі, і права особи на охорону здоров'я зокрема, складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення [6, с. 5].

Необхідно підтримати останній підхід, оскільки він найбільш повно відображає всю систему конституційних гарантій та у цілому відповідає тим, що визначені у Конституції України та законах України. В основі поділу гарантій на правові, організаційні, інституційні та ресурсні лежать різні механізми забезпечення права осо-

би на охорону здоров'я. Зокрема, правові гарантії передбачають застосування нормативно-правових приписів – законодавче закріплення системи прав, які є складовими елементами комплексного права особи на охорону здоров'я, а також повноважень органів влади у цій сфері. Організаційні – включають створення належних організаційних (упорядкованих системних зав'язків) умов, які забезпечують доступ до сфери охорони здоров'я для всіх осіб. Інституційні – визначають створення необхідних органів та інших інститутів, які забезпечують ефективне функціонування закладів охорони здоров'я, управління ними, формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Ресурсні гарантії включають систему економічних, інформаційних та інших засобів, які створюють ресурсну базу для реалізації відповідного права. При цьому, інституційні гарантії доцільно поділити на засоби забезпечення належного управління галуззю охорони здоров'я, контролю та відповідальності; ресурсні гарантії поділяються на інформаційні, економічні, кадрові та матеріально-технічні.

Відповідно до ст. 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я держава згідно з Конституцією України [7] гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я шляхом застосування системи гарантій. Зокрема, до останніх віднесено: 1) організаційні: створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; 2) ресурсні: надання всім громадянам гарантованого рівня медичної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України; організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; 3) інституційні: здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я [8].

Охарактеризуємо кожну групу конституційних гарантій забезпечення права особи на охорону здоров'я.

1. Правові гарантії. У Конституції України [7], Основах законодавства України про охорону здоров'я [8], законах України «Про психіатричну допомогу» [9], «Про екстрену медичну допомогу» [10] та ін. визначено основні елементи права особи на охорону здоров'я. Однак, попри досить широку систему законодавчих актів, які регламентують різні сфери та аспекти права на охорону здоров'я, потребують урегулювання окремі питання щодо реалізації прав пацієнтів. На сьогодні розроблено декілька законопроектів у цій сфері [11], однак, вони потребують доопрацювання.

2. Інституційні гарантії. В Україні функціонує Міністерство охорони здоров'я України, яке відповідно до Положення про нього [12] наділено повноваженнями у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, а також здійснює управління відповідною сферою, покладаючись на систему управлінь охорони здоров'я.

До інших інституційних гарантій належать: парламентський контроль, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [13]; прокурорський нагляд [14], конституційний контроль, який здійснюється Конституційним Судом України [15], застосування адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності до осіб, винних у порушенні прав на охорону здоров'я, а також розгляд звернень громадян (заяв, скарг) [16].

Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за: порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41); порушення санітарних норм (ст. 42); продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках (ст. 42-4); порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності (ст. 44-2) та ін. [17]. У свою чергу Кримінальним кодексом України визначені покарання за такі злочини: розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної

інфекційної хвороби (ст. 132); незаконна лікувальна діяльність (ст. 138); ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139); неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140); порушення прав пацієнта (ст. 141); незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142) тощо [18].

Отже, законодавством України передбачена досить розгалужена система адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері охорони здоров'я. Проте, аналіз судової статистики [19; 20] показує, що заяви з приводу вчинення цих правопорушень надходять нечасто, а до суду доходить незначна їх частина. Наприклад, у першому кварталі 2017 р. надійшло дві заяви про порушення санітарних норм, а у суді була розглянута лише одна з них. За цей же період не надходило жодної заяви про порушення прав пацієнтів та інших злочинів у сфері охорони здоров'я.

Одним із видів дієвих гарантій забезпечення права особи на охорону здоров'я інституційного характеру могло б стати посилення ролі громадського контролю у цій сфері. З цього приводу необхідно погодитись з пропозицією С. О. Сошинського та О. М. Герус, які вказують на доцільність створення при закладі охорони здоров'я наглядової ради, основними завданнями якої можуть бути: допомога у визначенні стратегії розвитку лікувально-профілактичного закладу, бюджетне та перспективне планування; активне забезпечення його потреб у ресурсах тощо [21, с. 80].

3. Організаційні гарантії. Основною гарантією цієї групи є утворення розгалуженої мережі медичних закладів, які були б розташовані територіально таким чином, щоб забезпечити доступ до них всіх мешканців населених пунктів. У 2002 році Наказом Міністерства охорони здоров'я України було затверджено переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я [22]. Цим Наказом визначено такі види закладів охорони здоров'я: 1) лікувально-профілактичні, до яких належать лікарняні заклади (багатопрофільні, однопрофільні, спеціалізовані та особливого типу), амбулаторно-поліклінічні заклади, заклади переливання крові, швидкої та екстреної медичної допомоги, санаторно-курортні заклади; 2) санаторно-профілактичні заклади; 3) фармацевтичні заклади.

З цього приводу необхідно зауважити, що медична реформа, яка триває у нашій державі, передбачає серед інших заходів, також і організаційні зміни з метою покращити доступ громадян до мережі закладів охорони здоров'я. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» [23] передбачено утворення госпітальних округів, до яких мають входити не менше однієї багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування першого та/або другого рівня та інші заклади охорони здоров'я. Зона обслуговування госпітального округу буде визначатися своєчасністю прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування, що не повинно перевищувати 60 хвилин, та повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям.

4. Ресурсні гарантії. До них, насамперед, належать економічні, матеріально-технічні, кадрові та інформаційні гарантії.

Економічні та матеріально-технічні гарантії передбачають належний рівень фінансування закладів охорони здоров'я, обладнання їх необхідними засобами, інструментами, лікарськими засобами, фінансування державних програм забезпечення населення ліками, протезами тощо.

Так, у Державному бюджеті України на 2017 р. передбачено збільшення загальних видатків Державного бюджету на охорону здоров'я у порівнянні з бюджетом 2016 року на 3,4 млрд грн., або на 6 відсотків. Причому, частка фінансування медицини у складі загальних видатків Державного бюджету складає 7,7 відсотка. У частині забезпечення громадян ліками, Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 р.» збільшив видатки на їх закупівлю на 2 млрд. грн. або на 50,6 відсотка [24].

Не менш важливе значення має забезпечення закладів охорони здоров'я професійними та компетентними працівниками,

що досягається спеціально організованою системою отримання відповідної освіти, проходження практики, підвищення кваліфікації тощо.

Отже, національним законодавством передбачено цілу систему гарантій забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я, проте, деякі з них показують недостатню ефективність, внаслідок чого реалізація права на охорону здоров'я (окремі елементи цього права) ускладнюється або стає неможливою.

Про це, зокрема, йдеться у Щорічному звіті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні за 2016 р. Зокрема, акцентовано увагу на тому, що найбільше надійшло звернень громадян зі скаргами про неможливість своєчасно отримати доступні медичні послуги, ліки та медичні засоби, право на безоплатність яких гарантовано законодавством [25, с. 386]. Основними причинами подібної ситуації, на думку Уповноваженого, є економічні проблеми (несвоєчасне або неповне фінансування закладів), а також відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів та за реалізацією відповідних державних програм.

З метою щонайшвидшого виправлення ситуації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини розробив рекомендації щодо: збільшення видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, необхідних для забезпечення профілактики і лікування хвороб, які є визначальними у формуванні загальної структури захворюваності та смертності населення України; нормативно-правового врегулювання питання відшкодування вартості лікарських засобів хворим для лікування вищезазначених хвороб тощо [25, с. 395-396].

Висновки і пропозиції. Основним критерієм класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я є механізми забезпечення, які лежать в основі відповідних гарантій. За цим критерієм гарантії поділяються на чотири групи: правові, інституційні, організаційні та ресурсні. Кожна з цих груп гарантій відіграє важливе значення у забезпеченні реалізації відповідних прав, тому тільки їх комплексне застосування може гарантувати реалізацію всіх прав особи у сфері охорони здоров'я.

Аналіз практики застосування різних груп гарантій показав, що громадяни України не досить активно захищають свої права у суді та неохоче звертаються до правоохоронних органів із заявами про порушення їх прав у сфері охорони здоров'я. При цьому найбільш дієвим виявився парламентський контроль, який здійснюється Уповноваженим з прав людини. До підвищення ефективності гарантій у досліджуваній сфері необхідне: зміцнення економічних гарантій; встановлення постійного контролю за реалізацією державних програм забезпечення ліками, протезами та іншими засобами; запровадження громадського контролю у цій сфері; підвищення інформаційної прозорості діяльності Міністерства охорони здоров'я України тощо.

Список використаної літератури:

1. Бліхар М. М. Конституційно-правові гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні / М. М. Бліхар // Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід: матеріали першої науково-практичної конференції, 30 квітня 2015 року. – Львів, 2015. – С. 61–65.
2. Сопілко І. М. Питання класифікації гарантій прав і свобод людини і громадянина / І. М. Сопілко // Наукові статті кафедри цивільного права і процесу. – 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/12320.
3. Полянський Ю. Є. Гарантії конституційних прав і свобод людини в Україні: шляхи удосконалення / Ю. Є. Полянський // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – 2009. – Вип. 2(89). – С. 178-192.
4. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Заворотченко Тетяна Миколаївна. – К., 2002. – 222 с.
5. Шекера О. Г. Забезпечення прав людини у медичній галузі / О. Г. Шекера // Здоровье мужчины. – 2013. – № 2(45). – С. 22-24.
6. Романова А. А. Система забезпечення права людини на здоров'я: постанов-

ка питання / А. А. Романова // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 16(3). – С. 1-6.
7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.
9. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 № 1489-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1489-14.
10. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5081-17.
11. Про права пацієнтів : проект Закону від 01.03.2013 реєстр. № 2438. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45938.
12. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms_statute.
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80.
14. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.
15. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19/page.
16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.
18. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.
19. Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності : Судова статистика за I півріччя 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/perche_pivricha_2017.
20. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку кримінального судочинства : Судова статистика за I півріччя 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/perche_pivricha_2017.
21. Сошинський С. О. Система громадського контролю в галузі охорони здоров'я: ризики та вигоди для професійної спільноти і пацієнтів / С. О. Сошинський, О. М. Герус // Наука і практика. – 2014. – № 1(2). – С. 76-81.
22. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20021028_385.html.
23. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF.
24. Показники фінансування охорони здоров'я в проекті Бюджету-2017 : Інформація Міністерства охорони здоров'я України від 27.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://moz.gov.ua/ua/portal/pre_20160927_b.html.
25. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні : Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2017.pdf.

Швець Ю. Ю. Классификация конституционных гарантий права человека на охрану здоровья

В статье освещена проблема конституционных гарантий права человека на охрану здоровья. Определено понятие и виды гарантий обеспечения реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина; охарактеризованы конституционные гарантии обеспечения реализации права человека на охрану здоровья. Разработана классификация конституционных гарантий реализации права человека на охрану здоровья.

Ключевые слова: *конституционные гарантии; конституционные права; здравоохранение; классификация.*

Shvets Yu. Classification of constitutional guarantees of personal rights for health protection

The article deals with the problem of constitutional guarantees of the right of a person to health care. The concept and types of guarantees of ensuring the realization of constitutional rights and freedoms of man and citizen are determined; characterized constitutional guarantees for the implementation of the right of the person to health. The classification of constitutional guarantees of realization of the right of a person to health protection has been developed.

Key words: *constitutional guarantees; constitutional rights; health care; classification.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.943.5

В. В. Баранкова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

РОЗКРИТТЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ТАЄМНИЦІ В МЕЖАХ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ

Статтю присвячено дослідженню практичних аспектів дії принципу нотаріальної таємниці в межах розгляду цивільних справ, пов'язаних із попереднім вчиненням нотаріальних дій або відмовою у їх вчиненні. На підставі наукового аналізу чинного нотаріального й цивільного процесуального законодавства, практики їх застосування сформульовано авторські міркування щодо визначення обсягу й меж нотаріальної таємниці та можливості її розкриття нотаріусом.

Ключові слова: *нотаріальна таємниця, розголошення нотаріальної таємниці, нотаріус, нотаріальна діяльність, показання свідка, принципи нотаріального процесу.*

Постановка проблеми. Одним із принципів, що найбільшою мірою відображають специфічну сутність нотаріальної діяльності, є принцип дотримання нотаріальної таємниці (ч. 2 ст. 5, ст. 8 Закону «Про нотаріат»), адже на відміну від судів, які розглядають і вирішують цивільні справи відкрито і гласно, нотаріуси й посадові особи, що вчиняють нотаріальні дії, зобов'язані зберігати таємницю їх вчинення або навіть факту звернення до нотаріальних органів.

Законодавче визначення поняття нотаріальної таємниці, закріплене у ч. 1 ст. 8 Закону України «Про нотаріат» (далі – Закон), наразі не просто не дає належного правового обґрунтування визначення обсягу та меж тієї інформації, що не має розголошуватися нотаріальними органами, а навпаки, потребує ретельного наукового дослідження, тлумачення та уточнення, особливо з огляду на те, що зазначена інформація може стати предметом судового вивчення під час розгляду тієї чи іншої цивільної справи, і в кожному конкретному випадку потрібно буде визначатися із можливістю або, навпаки, неможливістю нотаріуса свідчити про такі обставини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці застосування правил принципу нотаріальної таємниці приділялася увага у роботах М. Бондарєвої, Н. Коробцової, Ю. Желиховської, В. Черниша та інших, і багатьма авторами вже зазначалося, що наразі спостерігається недосконале, фрагментарне законодавче регулювання права на охорону нотаріальної таємниці, тому зазначене питання не втрачає актуальності [1, с. 40; 2, с. 38; 3, с. 108]. Поряд з цим, додаткового вивчення та наукового обґрунтування потребують практичні аспекти дії принципу дотримання нотаріальної таємниці безпосередньо у сфері цивільного судочинства під час розгляду цивільних справ, пов'язаних із попереднім вчиненням нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, і саме тому метою даної роботи є визначення меж розкриття нотаріальної таємниці у судовому процесі та особливостей реалізації

© Баранкова В. В., 2017

відповідних прав й обов'язків нотаріуса, виявлення практичних проблем застосування принципу дотримання нотаріальної таємниці у цивільному судочинстві та формулювання пропозицій щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Принцип дотримання нотаріальної таємниці розповсюджується не тільки на довідки та документи, але й на усні та письмові пояснення нотаріуса. Одним із найголовніших правил принципу дотримання нотаріальної таємниці є те, що нотаріус не має права давати свідчення як свідок щодо відомостей, які становлять нотаріальну таємницю, крім випадків, коли цього вимагають особи, за дорученням яких або щодо яких вчинялися нотаріальні дії. У цьому зв'язку постає практичне питання щодо форми висловлення згоди заінтересованих осіб на розкриття нотаріальної таємниці. У судовій практиці таку згоду формулюють у письмовій формі: у формі окремої заяви або клопотання в тексті заяви про виклик свідка.

Так, наприклад, 30 серпня 2016 р. Краснолиманський міський суд Донецької області розглянув цивільну справу за позовом Особа 1, в інтересах якої діє Особа 2, до Особа 3, третя особа Особа 5, про визнання правочину недійсним, повернення сторін у первісний стан та визнання права власності на нерухоме майно.

У судовому засіданні представником відповідача Особа 4 повторно заявлено клопотання про допит в якості свідка приватного нотаріуса Краматорського міського нотаріального округу Особа 6, яка посвідчила договір купівлі-продажу будинку та земельної ділянки від 13 жовтня 2015 р., укладений між сторонами, та про допит в якості свідка приватного нотаріуса Краснолиманського міського нотаріального округу Особа 7, який посвідчив довіреність від імені Особа 1 9 жовтня 2015 року. При цьому представник послався на те, що нотаріуси можуть бути допитані в якості свідків, оскільки нотаріус не має права давати свідчення в якості свідка щодо відомостей, які становлять нотаріальну таємницю, крім випадків, коли цього вимагають особи, за дорученням яких або щодо яких вчинялися нотаріальні дії. В судовому засіданні він надав письмову заяву Особа 3 з вимогою допиту нотаріуса та зі згодою на розкриття приватним нотаріусом Особа 6 нотаріальної таємниці.

Відповідач Особа 3 підтримала заявлені клопотання.

Позивач Особа 1 та його представник Особа 2 не заперечували проти виклику та допиту в якості свідків нотаріусів. Крім того, представник позивача Особа 2 надав письмові заяви Особа 1 з вимогою допиту нотаріусів Особа 6 та Особа 7 та із згодою його на розкриття вказаними приватними нотаріусами нотаріальної таємниці.

Заслухавши пояснення сторін та їх представників суд вважає, що заявлені клопотання підлягають задоволенню з огляду на наступне. Сторонами суду надано письмові заяви від 30 липня 2016 р., в яких вони просять допитати нотаріусів в якості свідків та надають згоду на розкриття нотаріальної таємниці, оскільки вважають показання вказаних осіб важливими доказами по справі.

Суд ухвалив, що, враховуючи наявність згоди усіх сторін правочинів, нотаріус звільняється від обов'язку зберігати нотаріальну таємницю та має право дати показання як свідок [http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60008353].

У літературі так само неодноразово стверджувалося, що згода заінтересованої особи на розголошення нотаріальної таємниці повинна бути формально вираженою [4, с. 199; 5, с. 35], і такі твердження базуються на змісті п. 4 Правил професійної етики нотаріусів України, де зазначено, що конфіденційність певної інформації, яка охороняється згідно з правилами цього пункту, може бути відмінена тільки особою, зацікавленою в її дотриманні (або спадкоємцями такої фізичної особи чи правонаступниками юридичної особи), в письмовій або іншій зафіксованій формі.

Вважаємо, що подання окремої заяви про згоду на розкриття нотаріусом нотаріальної таємниці в межах цивільного судочинства навряд чи можна визнати виправданим та доцільним з наступних міркувань. Показання свідка у цивільному процесі – це один із засобів доказування, що утворюється повідомленням свідка про відомі йому обставини, які мають зна-

чення для справи. Відповідно до правил принципу змагальності суд у цивільних справах не збирає доказів зі своєї ініціативи, свідки притягуються до участі у цивільній справі виключно з ініціативи осіб, що беруть участь у справі, отже, формулюючи клопотання про допит свідка, заінтересована особа одночасно погоджується на звільнення нотаріуса від обов'язку зберігати нотаріальну таємницю, адже у заяві про виклик свідка зазначаються його ім'я, місце проживання (перебування) або місце роботи, обставини, які він може підтвердити. Визначаючи такі обставини, заінтересована особа вже сама піддає їх розголосу, а визначення нотаріуса як особи, що здатна ці обставини підтвердити, неминуче звільняє нотаріуса від обов'язку утримувати такі обставини у таємниці. Саме виходячи з таких обставин, можна стверджувати, що заява (клопотання) заінтересованої особи про залучення (виклик) нотаріуса як свідка у справі і є тим самим формальним закріпленням або формальним виразом дозволу нотаріусу розголошувати відомості, що є нотаріальною таємницею.

У спеціальній літературі неодноразово обговорювалися процесуальні аспекти участі нотаріуса у цивільних справах в якості свідка [6, с. 87; 7, с. 30; 8, с. 29] і у цьому зв'язку наголошувалася обов'язковість дотримання нотаріальної таємниці, адже відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 51 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК) не підлягають допиту як свідки особи, які за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з їхнім службовим чи професійним становищем.

Справді, дискусійність питання щодо можливості нотаріуса давати свідчення у цивільній справі зумовлена двома обставинами: по-перше, необхідністю дотримання положень ст. 8 Закону «Про нотаріат» й п. 2 ч. 1 ст. 51 ЦПК, та, по-друге, тим, що нотаріус може бути допитаний як свідок і у тому випадку, коли бере участь у справі як відповідач або третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору, тобто має власну процесуальну заінтересованість у справі (ст.ст. 57, 184 ЦПК).

Так, як вже зазначалося, відповідно до ст. 51 ЦПК не підлягають допиту як свідки особи, які за законом зобов'язані зберігати у таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з їхнім службовим чи професійним становищем, – про такі відомості. Стаття 8 Закону «Про нотаріат» закріплює, що нотаріус не має права давати свідчення в якості свідка щодо відомостей, які становлять нотаріальну таємницю, крім випадків, коли цього вимагають особи, за дорученням яких або щодо яких вчинялися нотаріальні дії. Аналіз наведених положень законодавства приводить деяких авторів до спірних висновків про те, що свідком нотаріус може бути лише у випадках, не пов'язаних з виконанням професійних функцій [9, с. 84 -87] або про те, що він має право дати показання як свідок лише за наявності згоди всіх відповідних осіб (наприклад, у разі посвідчення правочину – усіх суб'єктів такого правочину) [10]. Погодитися з наведеними твердженнями не можна з наступних міркувань.

Положення, закріплені у ч.ч. 5 та 6 ст. 8 Закону, дозволяють стверджувати, що обставини нотаріального посвідчення чи засвідчення, пов'язані з виконанням нотаріусом загальних та спеціальних правил вчинення нотаріальних дій, не можуть становити нотаріальну таємницю у випадку існування судового спору, адже заінтересовані особи, складаючи позовну заяву або заперечуючи проти позову, вже самі розголошують таку інформацію, що звільняє нотаріуса від необхідності дотримуватися нотаріальної таємниці.

Нотаріальну таємницю складають такі отримані нотаріусом від заінтересованих осіб відомості, що не пов'язані із реалізацією їхнього обов'язку довести обставини нотаріальної справи. Наприклад, у випадку оспорювання нотаріально посвідченого правочину факт права власності на майно, що відчужувалося, факт укладення правочину, відомості про осіб – учасників такого правочину тощо вже не є нотаріальною таємницею, оскільки самими заінтересованими особами вони наведені у позовній заяві або запереченнях проти позову. При цьому нею залишається інформація про стосунки зазначених осіб, мотиви їх вчинків, склад їхнього майна тощо.

Залучення нотаріуса як свідка, як вже зазначалося, можливе лише з ініціативи будь-кого з осіб, що беруть участь у справі, і, якщо суд таке клопотання задовольнив, немає необхідності запитувати згоди усіх інших учасників спірної нотаріальної дії, адже очевидно, що їх матеріальні та процесуальні інтереси у справі протилежні. Обумовлення можливості нотаріуса свідчити згодою усіх заінтересованих осіб зводить нанівець значення нотаріату як інституту, що забезпечує систему правових гарантій належної реалізації цивільних прав, адже завдання нотаріату – надання офіційної сили та доказовості правам, фактам і документам.

Не можна позбавляти нотаріуса можливості свідчити про обставини укладення та дотримання порядку посвідчення того чи іншого договору, якщо цього потребують інтереси хоча б одного з учасників нотаріальної дії, адже у такому випадку взагалі втрачається юридичний сенс обов'язковості нотаріального посвідчення, унеможливлюється реалізація функцій та завдань нотаріальної діяльності щодо забезпечення законності дій учасників цивільного обороту. Ніхто, крім нотаріуса (за винятком випадків участі свідків у нотаріальній справі), не зможе довести правомірність його власних дій або дій інших суб'єктів під час вчинення нотаріальної дії.

Зовсім по-іншому слід розглядати питання розголошення нотаріальної таємниці нотаріусом у тому разі, коли у справі він є не свідком, а заінтересованою особою, а такі випадки також можливі залежно від предмету та підстав пред'явленого до суду позову. У тому разі, коли нотаріус бере участь у справі як відповідач або третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, він є особою, що бере участь у справі (ст. 26 ЦПК), а значить, має власний процесуальний інтерес, що зумовлює наділення його відповідними процесуальними правами. Виходячи з цього, не можна позбавляти нотаріуса, як і будь-кого іншого із заінтересованих осіб, можливості реалізовувати належне йому право на судовий захист, й, зокрема, право бути допитаним в якості свідка з тим, щоб утворити у справі необхідний засіб доказування.

З огляду на наведене, слід погодитися з висловленими у літературі пропозиціями передбачити у законодавстві ще один випадок звільнення нотаріуса від обов'язку зберігати нотаріальну таємницю: на думку О. Поповченка та В. Черниша, Закон і КПК потрібно доповнити нормами про звільнення судом нотаріуса від обов'язку зберігати нотаріальну таємницю, якщо він підлягає допиту як підозрюваний, обвинувачений чи підсудний у зв'язку із вчиненням злочину під час виконання професійних обов'язків [11, с. 703; 12, с. 11].

Як відповідач нотаріус притягується у цивільному судочинстві у справах про незаконність вчинених нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні (ст. 50 Закону) та у справах про відшкодування шкоди, заподіяної особі внаслідок незаконних дій або недбалості приватного нотаріуса (ст. 27 Закону). А от у випадках, коли позивач як підстави скасування правової сили нотаріального акту зазначає обставини, що свідчать про порушення процесуального порядку вчинення нотаріальних дій, завжди є потенційна можливість пред'явлення в подальшому до нотаріуса позову про відшкодування шкоди, заподіяної його незаконними або недбалими діями. Це свідчить про процесуальну заінтересованість нотаріуса у розгляді первісного позову і наявність підстав для його участі в якості третьої особи, що не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору.

Наприклад, 30 листопада 2012 р. Бердичівський міський районний суд Житомирської області розглянув справу за позовом Особа 1 до Особа 2 про визнання заповіту подружжя недійсним за участю в якості третьої особи, що не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, приватного нотаріуса Особа 3.

В обґрунтуванні позову позивачка посилалася на наступне. 15 грудня 2004 р. приватним нотаріусом Бердичівського міського нотаріального округу Особа 3 було посвідчено заповіт подружжя від імені Особа 1 та Особа 4, за змістом якого вони заповіли належну їм квартиру своїй правнучці Особа 2. Позивачка стверджувала, що 15 грудня 2004 р. її невістка без її відома та без відома її чоловіка викликала додому приватного нотаріуса Особа 3

з метою складення заповіту, оскільки її чоловік був тяжко хворий. Заповіт нотаріус писав сам, жодних розпоряджень щодо складання даного заповіту ні вона, ні її чоловік не надавали. При цьому нотаріусом не було роз'яснено жодних наслідків складання цього заповіту, заповідачі заповіт не читали, і не читав його нотаріус вголос перед підписанням. Не знаючи про можливі правові наслідки, подружжя не могло повною мірою усвідомлювати правову природу вчинюваного правочину та належним чином висловити своє волевиявлення. Крім того, у заповіті відсутні відомості про посвідчення заповіту поза межами робочого місця нотаріуса, хоча посвідчувався він за місцем проживання подружжя. У зв'язку з цим позивачка вважала, що заповіт має бути визнаний недійсним внаслідок допущених нотаріусом порушень закону при його складанні.

Третя особа – приватний нотаріус – у судове засідання не з'явився, подав заяву про розгляд справи за його відсутності.

Суд, вислухавши доводи сторін та проаналізувавши докази у справі, вирішив, що позов підлягає задоволенню, і визнав заповіт недійсним з наступних підстав. Судом встановлено, що на оскаржуваному заповіті відсутні будь-які відмітки про посвідчення заповіту поза межами робочого місця нотаріуса. Нотаріус прибув до місця вчинення нотаріальної дії із текстом заповіту, викладеним на бланку за допомогою технічного засобу. Однак жодних заяв до нотаріуса щодо складання та посвідчення вказаного заповіту подружжя не подавало, з проханням викликати нотаріуса до інших осіб не зверталося. У тексті заповіту, що оспорював ся, є відмітка про те, що заповіт прочитано заповідачами вголос, однак це відображено не перед підписами заповідачів, а після них. Як стверджує сама позивачка, вона та її чоловік заповіт вголос не читали. Крім цього, у заповіті є запис, що нотаріусом роз'яснено заповідачам зміст ст. 1243 Цивільного кодексу (далі – ЦК), однак в заповіті не зазначено, в чому саме полягає зміст цієї норми. Суд взяв до уваги доводи позивачки, що нотаріус не роз'яснював їй наслідки складання такого заповіту, а саме, що заповіт може бути скасований лише за спільною заявою заповідачів за життя їх обох. Крім зазначеного, при посвідченні заповіту були присутні інші особи. Таким чином, подружжя не могло повною мірою усвідомлювати значення вчинюваного правочину та належним чином висловити свою волю, що суперечить положенню ч. 2 ст. 203 ЦК.

За таких обставин суд визнав, що подружжю не було належним чином роз'яснено права та обов'язки, які виникають та мають істотне значення у разі укладення заповіту подружжям, і заповіт складено з порушенням п.п 11, 36, 157 Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України (що була чинною на час розгляду справи) [http://www.reyestr.court.qov.ua/Review/28395036].

Як бачимо, підставами позову у даному випадку є факти порушення нотаріусом процесуального порядку вчинення такої нотаріальної дії як посвідчення заповіту подружжя. Встановлення таких фактів і фіксування їх наявності у судовому рішенні дає заінтересованим особам можливість в подальшому, в іншому судовому процесі звернутися до нотаріуса з позовом про відшкодування шкоди, заподіяної його незаконними діями на підставі ст. 27 Закону, тобто у даному разі підстави для залучення нотаріуса до участі у справі як третьої особи, що не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, наявні.

Але саме у зв'язку із цією справою (як, на жаль, і багатьма іншими) хотілося б особливо наголосити на недоцільності ігнорування нотаріусами судових процесів, до участі в яких вони притягуються як третя особа, адже за старовинним французьким прислів'ям «відсутній завжди неправий». У даному випадку, не з'явившись у судове засідання, нотаріус знехтував можливостями реалізації права на судовий захист, недооцінивши їх. Поряд з цим, можна сміливо завбачити, що особиста участь нотаріуса або його договірного представника у цій справі цілком могла б вплинути на кінцевий результат розгляду справи і забезпечити постановлення рішення протилежного змісту, адже нотаріус так само мав можливість користуватися всіма засобами процесуального захисту та всіма процесуальними правами, що належать третій особі, яка не заявляє самостійних

вимог щодо предмету спору, як особі, що бере участь у справі (ст. 27 ЦПК), зокрема, знайомитися з матеріалами справи, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, заявляти клопотання та відводи, давати усні та письмові пояснення судові, подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, оскаржувати рішення і ухвали суду тощо. Будучи притягненим до участі у справі як свідок, нотаріус таких повноважень не матиме попри те, що рішення у справі може вплинути на його права або обов'язки.

Висновки і пропозиції. Отже, у всіх випадках участі нотаріуса у цивільній справі в якості відповідача, а також притягнення або допуску нотаріуса до участі у справі як третьої особи, що не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору, можливість бути допитаним в якості свідка та тим самим утворити засіб доказування для встановлення фактів, що мають бути покладені в підставу судового рішення, є його невід'ємним процесуальним правом, реалізація якого дозволяє нотаріусу в належний спосіб забезпечити своє право на судовий захист.

Крім того, проведене дослідження дозволяє сформулювати наступні висновки:

– Формальним закріпленням або формальним виразом дозволу нотаріусу розголошувати відомості, що є нотаріальною таємницею, слід вважати заяву (клопотання) заінтересованої особи про залучення (виклик) нотаріуса як свідка у справі, а подання окремої заяви про згоду на розкриття нотаріусом нотаріальної таємниці в межах цивільного судочинства навряд чи можна визнати виправданим та доцільним;

– Обставини нотаріального посвідчення чи засвідчення, пов'язані з виконанням нотаріусом загальних та спеціальних правил вчинення нотаріальних дій, не можуть становити нотаріальну таємницю у випадку існування судового спору, адже заінтересовані особи, складаючи позовну заяву або заперечуючи проти позову, вже самі розголошують таку інформацію, що звільняє нотаріуса від необхідності дотримуватися нотаріальної таємниці. Нотаріальну таємницю складають такі отримані нотаріусом від заінтересованих осіб відомості, що не пов'язані з реалізацією їхнього обов'язку довести обставини нотаріальної справи;

– Не можна позбавляти нотаріуса можливості свідчити про обставини укладення та дотримання порядку посвідчення того чи іншого договору, якщо цього потребують інтереси хоча б одного з учасників нотаріальної дії, адже у такому випадку взагалі втрачається юридичний сенс обов'язковості нотаріального посвідчення, унеможливлюється реалізація функцій та завдань нотаріальної діяльності щодо забезпечення законності дій учасників цивільного обороту;

– У тому разі, коли нотаріус бере участь у справі як відповідач або третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, він є особою, що бере участь у справі (ст. 26 ЦПК), а значить, має власний процесуальний інтерес, що зумовлює наділення його відповідними процесуальними правами. Виходячи з цього, не можна позбавляти нотаріуса, як і будь-кого іншого із заінтересованих осіб, можливості реалізовувати належне йому право на судовий захист, й, зокрема, право бути допитаним в якості свідка з тим, щоб утворити у справі необхідний засіб доказування.

Список використаної літератури:

1. Коробцова Н. Право на охорону нотаріальної таємниці як одне з конституційних прав громадян / Н.В. Коробцова // Публічне право. – 2012. – № 1(5). – С. 40-47.
2. Поповченко О. Нотаріальна таємниця помирає / О. Поповченко // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2007. – № 2(32). – С. 36-38.
3. Желіховська Ю.В. Поняття та гарантії таємниці вчинення нотаріальних дій / Ю.В. Желіховська // Університетські наукові записки; Хмельниц. ун-т управління та права. – Хмельницький, 2013. – № 1(45) – С. 108-112.
4. Бондарєва М.В. Принцип таємниці вчинюваних нотаріальних дій / М.В. Бондарєва // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 198-202.
5. Марченко В. Таємниця здійснення нотаріальних дій. Відповідальність за її пору-

шення / В. Марченко // Юридичний журнал. – 2002. – № 1. – С. 35.
6. Геледза А.Г. Державний контроль у сфері нотаріальної діяльності / А.Г. Геледза // Наше право. – 2012. – № 1, ч. 1. – С. 85-88.
7. Романюк Я.М. Практика розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними / Я.М. Романюк, В.Й. Косенко, З.П. Мельник // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 1(101). – С. 22-34.
8. Бичкова С.С. Участь нотаріуса у цивільному процесі України / С.С.Бичкова // Криміналістичний вісник. – 2014. – № 1(21). – С. 26-31.
9. Єфімов О. Нотаріальна таємниця: між кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю / О.Єфімов // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2014. – № 1(73). – С. 84-87.
10. Голобородько В.О. Нотаріус в цивільному процесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.yurradnik.com.ua/stride/men/?&art=1877.
11. Поповченко О.І. Участь нотаріуса в кримінально-процесуальних діях: історія і сучасність / О.І. Поповченко // Засади кримінального судочинства та їх реалізація в законотворчій і правозастосовній діяльності: тези доп. та повідом. наук.-практ. конф. (Київ, 3 квітня 2009 р.); видання присвячене пам'яті професора А.Я. Дубинського. – К. : Атіка, 2009. – С. 703-705.
12. Черниш В. Забезпечення охорони нотаріальної таємниці і нотаріуса в українському законодавстві / В.Черниш // Юридична Україна. – 2014. – № 8. – С. 9-13.

Баранкова В. В. Раскрытие нотариальной тайны в пределах судебного разбирательства гражданских дел

Статья посвящена исследованию практических аспектов действия принципа нотариальной тайны при рассмотрении гражданских дел, связанных с предшествующим совершением нотариальных действий или отказом в их совершении. На основании научного анализа действующего нотариального и гражданского процессуального законодательства, практики их применения сформулированы авторские соображения относительно определения объема и границ нотариальной тайны и возможности её разглашения нотариусом.

Ключевые слова: *нотариальная тайна, разглашение нотариальной тайны, нотариус, нотариальная деятельность, показания свидетеля, принципы нотариального процесса.*

Barankova V. Disclosure of notarial secrecy within the framework of judicial review of civil cases

The article is devoted to the research of practical aspects of the notarial secret principle within the confines of hearing of civil cases related to previous commission of the notarial act or denial of its commission. The author's opinion about the determination of volume and limits of the notarial secret and an opportunity of its disclosure by notary is expressed in the article on the basis of scientific analysis of the notarial and civil procedure legislation in force and the court practice.

Key words: *notarial secret, disclosure of notarial secret, notary, notarial practice, evidence of the witness, notarial procedure principles.*

УДК 347.952:347.964.1

Н. М. Грабар
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

М. В. Парасюк
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ (ПОСАДОВИХ ОСІБ)

Стаття присвячена питанням діяльності органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб). Проаналізовано законодавство щодо виконавчого процесу, практику його застосування та наукові погляди. Узагальнено та висловлено власне бачення щодо вирішення проблемних питань діяльності та взаємодії органів державної виконавчої служби і приватних виконавців під час примусового виконання рішень суду.

Ключові слова: *органи державної виконавчої служби, державний виконавець, приватний виконавець, примусове виконання судових рішень, Єдиний реєстр приватних виконавців, стягувач, боржник.*

Постановка проблеми. Конституцією України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також поновлення позбавлених прав і повернення майна, реалізовується через уповноважені на здійснення такої діяльності державні органи. Здебільшого, такий захист залежить від створення дієвої системи державних органів у сфері примусового виконання судових рішень. Ключовою, звісно, тут є наявність взаємозв'язку між судом і органами й особами, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) та співвідношення їх процесуальної діяльності у виконавчому провадженні. Результатом такої діяльності є якість і кількість виконаних судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

© Грабар Н. М., Парасюк М. В., 2017

Проте статистика свідчить, що зараз примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) пребуває на низькому рівні. Підтвердженням є і велика кількість звернень громадян України до Європейського суду з прав людини з позовами до України. Лише протягом 2016 р. Європейський суд з прав людини отримав 18 150 заяв від українців. Серед них 65% стосуються невиконання рішень національних судів, водночас Євросуд розглядає лише двадцяту частину всіх звернень. Таку статистику надав Голова Верховного Суду України Ярослав Романюк під час чергового брифінгу [2].

Такий факт потребує аналізу та вдосконалення законодавства щодо діяльності органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб). Окрім того, досліджуваній тематиці науковці приділяли увагу фрагментарно, а тому багато проблемних питань залишились недостатньо дослідженими або дослідженими частково.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правової природи виконавчого провадження та примусово-

го виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) присвячені дослідження Ю. Білоусова, О. Бандурки, В. Карташова, С. Фурси, С. Щербак, В. Кудрявцева й інших учених-юристів.

З огляду на вищезазначене, **метою статті** є аналіз взаємозв'язку та визначення ролі органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Виклад основного матеріалу. Досягнути визначеної мети можна шляхом аналізу сучасного законодавства і позицій щодо порушеного питання.

Законом України «Про виконавче провадження» визначено виконавче провадження як завершальну стадію судового провадження і примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень і у спосіб, що визначені Конституцією України, Законом України «Про виконавче провадження», іншими законами та нормативно-правовими актами, а також рішеннями, які підлягають примусовому виконанню [3].

Є. Гришко зазначає, що виконавче провадження є процесуальною формою, яка «гарантує примусову реалізацію рішень суду та інших юрисдикційних органів, реалізацію підтвердження ними прав та обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин», тобто саме у «виконавчому провадженні здійснюється остаточний захист прав громадян і юридичних осіб <…>» [4].

Ю. Вдовина виконавче провадження пропонує розуміти як діяльність виконавців та інших учасників правовідносин, які складаються в процесі реалізації виконавчих листів та інших виконавчих документів шляхом державного примусу [5].

На нашу думку, важливо чітко сформулювати процесуальну діяльність виконавців та інших учасників виконавчого провадження для усунення протиріч щодо строків вчинення виконавчих дій і прийняття процесуальних рішень. Підтвердженням необхідності фіксації всіх виконавчих дій і процесуальних рішень є можливість спростити порядок отримання сторонами інформації про виконавче провадження за допомогою електронних сервісів.

Примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) покладається на органи державної виконавчої служби й у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців.

Завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Процесуальний порядок діяльності органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), здійснюється на основі дотримання законодавчо-закріплених принципів, зазначених у законодавстві. Свою професійну діяльність державний виконавець і приватний виконавець повинні здійснювати сумлінно, не розголошувати в будь-який спосіб професійну таємницю, поважати інтереси стягувачів, боржників, третіх осіб, не принижувати їхню гідність. Виключенням є випадки, коли інформація містить професійну таємницю, державний виконавець або приватний виконавець можуть надавати її іншим особам виключно у випадках і порядку, передбачених законом.

Важливим моментом є те, що державний виконавець, приватний виконавець зобов'язані вживати всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання чи усунення суперечностей між особистими інтересами державного виконавця або приватного виконавця та його професійними правами й обов'язками, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість під час виконання державним виконавцем або приватним виконавцем його професійних обов'язків, а також на вчинення чи не вчинення ним дій під час здійснення примусового виконання рішень.

Для визначення діяльності із примусового виконання рішень юрисдикційних органів Ю. Вдовина вживає термін «виконавчий процес» на позначення встановленої законом процесуальної форми з наданням відповідних процесуальних прав особам, які беруть у ньому участь і зацікавлені в його результатах [5].

Підтримуємо думку автора і вважаємо, що реформування державної виконавчої служби є потребою європейської держави. Основним складником такої реформи є запровадження змішаної системи виконання рішень. Саме така складова частина сприяє виробленню державної стратегії щодо виправлення ситуації по примусовому виконанню судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), за якою значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадженню ефективних внутрішніх засобів правового захисту для зменшення позовів проти України.

Більшість фахівців дійшли висновку, що державна виконавча служба не може забезпечити належного стану виконання судових рішень, і вирішити проблему можна шляхом запровадження альтернативного механізму виконання судових рішень, а саме: введення інституту приватних виконавців, що спричинить здорову конкуренцію в зазначеній сфері.

Ст. 18 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» встановлює вимоги до приватного виконавця. Насамперед, приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою на діяльність із примусового виконання рішень встановленим законом порядком. Приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності. За свої рішення, дії чи бездіяльність та завдану третім особам шкоду несе цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність у порядку й обсягах, установлених законом, а також дисциплінарну відповідальність [6].

Водночас найбільш «важливі» виконавчі документи залишаться у сфері виконання саме державних виконавців. Таку заборону передбачено ч. 2. ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження».

Окрім того, приватні виконавці протягом першого року діяльності приватного виконавця не можуть здійснювати примусове виконання рішень, за якими сума стягнення становить двадцять і більше мільйонів гривень, або еквівалентну суму в іноземній валюті.

Позитивним є те, що законодавцями передбачено, що фізичні чи юридичні особи мають право вільного вибору приватного виконавця серед тих, відомості про яких внесено до Єдиного реєстру приватних виконавців України, з урахуванням суми стягнення та місця виконання рішення, визначеного Законом України «Про виконавче провадження», та за умови, що рішення, яке буде виконуватись, не входить у заборону за законодавством, і його може виконувати приватний виконавець.

Звичайно, такий підхід дасть змогу оптимізувати процес удосконалення діяльності органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів і посадових осіб шляхом, з одного боку, розвантаження органів державної виконавчої служби, а з другого – надання стягувачу права самостійно вирішувати, до якого виконавця звертатися.

Запровадження таких змін підвищить рівень судового захисту прав осіб і рівень довіри громадян як до судової системи, так і до державної влади загалом.

Законотворцями також впроваджено певні заборони щодо учасників виконавчого провадження й інших фізичних і юридичних осіб. Так, законодавством обмежується втручання будь-яких посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб у діяльність державного виконавця, приватного виконавця із примусового виконання рішень. Опір державному виконавцю чи приватному виконавцю, заподіяння тілесних ушкоджень, насильство або погроза застосування насильства щодо них, їхніх близьких родичів, а також умисне знищення чи пошкодження їхнього майна у зв'язку із примусовим виконанням рішень державним виконавцем чи приватним виконавцем призводять до відповідальності, встановленої законом.

Забороняється проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів виконавчого провадження, крім випадків, передбачених законом. Проте така заборона не поширюється на випадки проведення перевірок органів державної виконавчої служби та діяльності приватних виконавців, а також проведення перевірок законності виконавчо-

го провадження порядком, визначеним Міністерством юстиції України.

Варто зазначити, що завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Державний виконавець, приватний виконавець під час своєї професійної діяльності мають правовий захист і виконують роботу щодо виконання рішень незалежно, керуються принципом верховенства права, діють виключно відповідно до закону.

Оскільки законодавці надали державним і приватним виконавцям широкий обсяг можливостей користування принципами та правами, передбаченими законодавством, і правовим захистом у здійсненні своєї професійної діяльності, то вважаємо, що це має сприяти розвитку правовідносин, які складаються у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів, урізноманітненню видів виконавчих проваджень завдяки розвитку, ускладненню та змінам суспільних, економічних, господарських, цивільних і адміністративних правовідносин.

Д. Сібільов зазначає, що процес удосконалення та перетворення, який сьогодні проходить виконавче провадження, дає можливість дійти висновку, що виконавче провадження «фактично перетворюється на виконавчий процес, оскільки діяльності, пов'язаної з виконанням рішень суду й інших органів, притаманні багато інститутів, характерних для процесуальної діяльності <…>, зокрема й стадійність» [7, с. 38].

Підтримуємо автора і зазначимо, що виконавче провадження складається із процесуальних стадій, які мають певну послідовність, чітко визначений час вчинення, а за змістом становить чітку послідовність вчинюваних дій учасниками виконавчого провадження, взаємопов'язаних процесуальних дій і процесуальних рішень, які закріплюються у відповідних документах, тому можна дійти висновку, що виконавче провадження в процесі здійснення переходить у виконавчий процес. Існування такого юридичного процесу, як виконавчий процес, у виконавчому провадженні підтверджується і тим, що виконання судових рішень здійснюється не лише державними та приватними виконавцями, а й іншими органами й установами, що мають право на таку діяльність. Ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що рішення щодо стягнення майна і коштів виконуються органами доходів і зборів, а рішення щодо стягнення коштів – банками й іншими фінансовими установами, рішення про стягнення коштів із державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Проте зазначені органи й установи не є органами примусового виконання. Окрім того, рішення можуть виконуватися іншими органами у випадках, передбачених законом.

Отже, діяльність уповноважених на здійснення виконання певних рішень органів і установ, що не є органами примусового виконання, також підтверджує існування виконавчого процесу у виконавчому праві.

Сучасне оновлене законодавство щодо виконавчого провадження не передбачає чітких стадій або етапів здійснення виконання рішень суду державними та приватними виконавцями, але, вивчивши законодавство, можна стверджувати, що послідовність дій все ж відображається. Це відслідковується під час аналізу р. II Закону «Про виконавче провадження», в якому зазначено загальні умови та порядок здійснення виконавчого провадження. У п. 2 «Нового словника української мови» так тлумачиться слова «порядок»: «Стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил і. т. ін.; упорядкованість, лад, злагодженість, узгодженість <…>» [8, с. 819]. Саме такі підстави дають можливість нам стверджувати, що у виконавчому провадженні все ж існує певна послідовність вчинюваних дій, стадії. Думка щодо питання стадійності виконавчого провадження також поширена серед науковців, які досліджували виконавче провадження. Так, В. Корельський розкриває поняття юридичного процесу як складну діяльність, яка триває в часі, складається із процесуальних стадій, що мають певну послідовність, і за

змістом являє собою ланцюг взаємопов'язаних процесуальних дій і процесуальних рішень, які закріплюються у відповідних документах [9, с. 413]. І. Зайцев зазначає, що юридичний процес – це завжди «певна сукупність послідовно вчинюваних дій і постановлених актів» [10]. Зважаючи на вищезазначене, умовно можна виділити такі стадії виконавчого провадження: відкриття, підготовка, виконання та завершення.

Для характеристики змісту діяльності уповноважених органів і посадових осіб із примусового виконання судових рішень і рішень інших органів законом передбачено строки вчинення виконавчих дій і ухвалення процесуальних рішень. Для спрощення порядку отримання сторонами інформації про виконавче провадження за допомогою електронних сервісів мають створюватися всі умови для повної фіксації всіх виконавчих дій і процесуальних рішень. Також законодавством створено всі умови для ефективного звернення про стягнення на майно боржників, зокрема законом передбачено створення Єдиного реєстру боржників для оперативного інформування бізнесу щодо платоспроможності контрагентів, запровадження електронної взаємодії з органами, які здійснюють реєстрацію прав, направлення постанов про арешт коштів і платіжних вимог до банківських установ в електронній формі, розширення можливості виконавця щодо звернення про стягнення майна та коштів боржників, зокрема щодо майнових прав (корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності тощо).

Висновки і пропозиції. Отже, на нашу думку, Україна, хоча й на стадії реформування законодавства з різних галузей права та вдосконалення правовідносин, які складаються між державою та фізичними й юридичними особами, зокрема й у сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів, має можливість скористатися закордонним досвідом і врахувати всі прогалини та помилки, а також використати під час зміни чинного або створенні нового законодавства випробуване на практиці закордонними державами, які раніше розпочали правову реформу і нині мають певний досвід у таких питаннях.

Звичайно, реформування виконавчого провадження згідно із сучасними потребами суспільства в Україні відбувається з певними ускладненнями та потребує вивчення наявних проблем, визначення чітких напрямів розвитку та вдосконалення. Проте, завершивши аналіз законодавства України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, а також взаємодії та діяльності органів і осіб примусового виконання рішень, доцільно зазначити, що внесення змін до чинних і ухвалення нових законів у сфері реформування системи виконання судових рішень дозволить забезпечити реальне виконання рішень у розумні строки, запровадити ефективний механізм фінансування діяльності виконавчої служби та приватного виконавця. Самі ж стосунки між учасниками виконавчого процесу урізноманітняться завдяки розвитку суспільних відносин. Посилення вимог щодо якості виконання, злагодженості та співпраці між органами, які уповноважені на виконання судових рішень та рішення інших органів, сприятиме ефективності виконання рішень судів. Крім того, під час незаконних дій органів примусового виконання рішень, учасники виконавчого процесу мають право оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців і посадових осіб органів державної виконавчої служби. Отже, створення оновленої організаційної структури виконавчого провадження, визначення чисельності виконавців, їхньої взаємодії в процесі виконання рішень надасть великий спектр процесуальних можливостей для налагодження функціонування «нової» Державної виконавчої служби. Удосконалений підхід до реформування складників механізму примусового виконання рішень спростить саму систему функціонування й організацію діяльності органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. : станом на 30 вересня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
2. Законодавство, влада, права людини // Закон і Бізнес [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/12738465_zayav_do_espl_z_ukraini__na_nevikonannya_rishen_sudiv.html.
3. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. : станом на 17 лютого 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19.
4. Гришко Є. Примусове виконання рішень юрисдикційних органів як складова правоохоронної функції держави / Є. Гришко // Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/DeBu/2009-1/doc/4/06.pdf.
5. Вдовина Ю. Исполнительное право : [учебный курс] / Ю. Вдовина // Веб-сайт Московского университета имени С.В. Витте [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ecollege.ru/xbooks/xbook159/book/index/index.html.
6. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. : станом на 5 січня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19.
7. Сібільов Д. Генетичні ознаки виконавчого провадження в системі цивільної юрисдикції / Д. Сібільов // Юрист України. – 2011. – № 2. – С. 34–38.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. / В. Яременко, О. Сліпушко. – Київ : Аконіт, 1998. – 928 с.
9. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. В. Корельского, В. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Издательство «Норма», 2002. – 616 с.
10. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н. Матузова, А. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1408_page_93.html.

Грабар Н. М., Парасюк М. В. Отдельные аспекты деятельности органов и лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов (должностных лиц)

Статья посвящена вопросам деятельности органов и лиц, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов (должностных лиц). Проанализировано законодательство по исполнительному процессу, практика его применения и научные взгляды. Обобщено и высказано собственное видение решения проблемных вопросов деятельности и взаимодействия органов государственной исполнительной службы и частных исполнителей при принудительном исполнении решений суда.

Ключевые слова: *органы государственной исполнительной службы, государственный исполнитель, частный исполнитель, принудительное исполнение судебных решений, Единый реестр частных исполнителей, взыскатель, должник.*

Hrabar N., Parasiuk M. Some aspects of the activities of bodies and persons engaged in enforcement of judgments and decisions of other bodies (officials)

The article deals with the activities of bodies and persons engaged in enforcement of judgments and decisions of other bodies (officials). The executive proceedings legislation, the practice of its application and scientific views are analyzed. The author has generalized and expressed own view of solving the problems of the activities and interaction of bodies of State executive service and private executors at the enforcement of judgments.

Key words: *bodies of State executive service, public executor, private executor, enforcement of judgments, Unified register of private enforcement officers, collector, debtor.*

УДК 347.12

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист, професор
Полтавського інституту бізнесу
Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая

ОКРЕМІ ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ ІНСТИТУТУ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню питань застосування цивільно-правового інституту позовної давності до окремих охоронних вимог. Вивчено загальні підходи законодавця до формування найбільш соціально важливих вимог, які не підлягають задавненню. Визначено та аргументовано окремі помилки нормотворця при оформленні вказаних пріоритетів. Запропоновано внести відповідні зміни у правову норму ст. 268 Цивільного кодексу України, яка регулює вказані відносини. Наголошено на тому, що позовна давність не може застосовуватися до матеріальних вимог, які не є цивільними та не носять охоронно-правового характеру (позовного домагання). В цьому контексті досліджено кваліфікацію, періоди існування та припинення зустрічних однорідних зобов'язань.

***Ключові слова**: припинення зустрічних вимог, позовна давність, задавнення охоронних вимог.*

Постановка проблеми. На цей час в літературі прийнято вважати, що законодавець, запроваджуючи правило статті 268 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), виділив пріоритетні та найбільш соціально важливі відносини, ефективний захист прав учасників яких не може бути обмежений будь-якими строками [1, с. 357]. Отже, виключення із загального правила про задавнення позовного домагання зумовлені особливим характером окремих матеріальних взаємин, необхідністю посиленого захисту певних цивільних прав у зв'язку з їх більш високою суспільною цінністю. Зокрема, це стосується домагань, пов'язаних з захистом особистих немайнових прав особи та відшкодуванням шкоди здоров'ю. Разом з тим існує низка питань, що лежать в площині бажаного коригування відповідного законодавства (de lege ferenda).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про поширення чи непоширення давнісного нормативного інструментарію на ті чи інші цивільно-правові вимоги охоронного змісту не таке вже й просте. Численні дослідники, такі, як О.С. Йоффе, В.М. Гордон, Б.Б. Черепахін, М.А. Гурвич, Є.О. Крашенінніков, С.В. Сарбаш, В.А. Рахмілович та представники судової практики намагаються напрацювати та запровадити, науково обґрунтовуючи, окремі різновиди матеріальних вимог, до яких, виходячи з їхньої сутності, інститут позовної давності застосовуватися не може. З деякими напрацюваннями ми можемо погодитися. Та біда в тому, що законодавець залишається глухим до запропонованих новацій і жодним чином на них не реагує. А матеріально-правовий інститут позовної давності якраз і полягає в тому, що підстави його застосування чи не застосування до різних вимог встановлюються виключно законами.

Мета статті – дослідження питань застосування цивільно-правового інституту позовної давності до окремих охоронних вимог, вивчення загальних підходів законодавця до формування найбільш соціально важливих вимог, які не підлягають задавненню та визначення окремих помилок під час оформлення вказаних пріоритетів.

Виклад основного матеріалу. У п. 36 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ № 5 від 7 лютого 2014 року «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав» сказано наступне: «За змістом статті 391

© Гуйван П. Д., 2017

ЦК позовна давність не поширюється на вимоги власника чи іншого володільця про усунення перешкод у здійсненні ним права користування чи розпорядження своїм майном, що не пов'язані з позбавленням володіння, оскільки правопорушення є таким, що триває у часі. У зв'язку із цим тривалість порушення права не перешкоджає задоволенню такої вимоги судом». У п. 37 цього ж акту зазначається: «Оскільки позови про визнання права власності, що пред'явлені на підставі статті 392 ЦК, пов'язані з невизначеністю відносин права власності позивача щодо свого майна, то на ці позови не поширюються правила про позовну давність». А у п. 29 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ № 6 від 30 березня 2012 року «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)» зазначено: «Враховуючи, що за загальним правилом особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього, строк позовної давності на вимоги про проведення перебудови самочинно збудованого чи такого, що будується, житлового будинку, прибудови до нього, будівлі, споруди чи іншого нерухомого майна, а також про знесення таких об'єктів не вважається пропущеним незалежно від тривалості часу, який минув після закінчення чи початку будівництва».

Ретельне доктринальне дослідження даних пунктів постанов ВССУРЦКС показує, що вони прямо суперечать чинному цивільному матеріальному праву України. Зокрема, стаття 268 ЦКУ наводить виключний перелік позовних вимог, на які не поширюється позовна давність. Жодної з вказаних вище у ньому немає. Власне, у цивілістичній доктрині жваво обстоювалася і продовжує обстоюватися теза про незастосування давності до певних вимог, правова природа котрих виключає таку можливість [2, с. 11; 3, с. 65-67; 4, с. 66-71]. Мова йде про деякі вимоги, котрі з огляду на їх особливі властивості не спроможні задавнюватися, оскільки не може існувати підстав для початку перебігу давнісного строку. Серед вказаних вимог, зазвичай, вказуються так звані вимоги з триваючих правопорушень. Зокрема, у такий спосіб реалізується звернення до суду з встановлювальною вимогою: встановити певний факт, який оспорює чи не визнає відповідач. Але то потребує досить значного теоретичного осмислення і неодмінного нормативного закріплення.

Втім, навіть визначені у ст. 268 ЦКУ вимоги, на які не поширюється позовна давність, оцінюються фахівцями неоднозначно. Скажімо, не застосування позовної давності до вимог про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, ушкодженням здоров’я або смертю (ч. 3 ст. 268 ЦКУ), наочно характеризує позицію законодавця з даного питання. Згідно з положеннями ЦКУ особа чи члени її сім’ї можуть незалежно від часу пред’явлення охоронної вимоги отримати повне відшкодування такої шкоди, як за минулий період від часу заподіяння шкоди, так і на майбутній час. Разом з тим, в деяких кодифікаціях на пострадянському просторі вказане подання вирішується дещо по-іншому. Так, за російським ЦК право на відшкодування шкоди, нанесеної здоров’ю особи, задавнюється, а зазначені вимоги, заявлені після спливу позовної давності, задовольняються не більше ніж за три роки, що передували пред’явленню позову. Маємо щось середнє між поширенням та непоширенням на дані відносини положень інституту позовної давності. Дійсно, платежі при відшкодуванні шкоди, заподіяної життю чи здоров’ю, мають періодичний характер. Отже, давність не поширюється на пред’явлення вимоги щодо абстрактного відшкодування шкоди: таку вимогу можна пред’явити коли завгодно, незважаючи на період, що пройшов від моменту правопорушення. Але по кожному періодичному платежу виявляється його позовна давність. Тому стягненню підлягають платежі, що не виходять за межі загального трирічного строку.

Застосоване у російському законодавстві правило щодо задоволення вимог про відшкодування шкоди, нанесеної життю та здоров’ю громадянина, не більше ніж за три роки, що передували зверненню до суду, по суті є застосуванням загального давнісного строку з певною модифікацією.

Аналізуючи наведену правову конструкцію, можна підтримати висловлену в літературі точку зору про те, що на вказані вимоги позовна давність поширювалася частково [5, с. 76]. Вважаємо український підхід більш виваженим і справедливим. Сучасне українське цивільне законодавство притримується цілком слушної тези: на вимоги, що випливають з порушення суб'єктивного права, позовна давність може поширюватися повністю або не поширюватися, теж повністю, адже не може бути часткового її поширення. Законодавець заклав наступну правову ідею при їхньому регулюванні: право має бути захищене незалежно від часу, що сплив від моменту його порушення [6, с. 27].

Разом з тим, є певні зауваження до побудови самої норми ст. 268 ЦКУ. Фактично частина 3 статті 268 ЦКУ дублює положення частини 1 цієї ж статті, оскільки захист права особи на здоров'я та життя, в тому числі і шляхом відшкодування шкоди, нанесеної ушкодженням здоров'ю чи спричиненням смерті, охоплюється поняттям захисту особистих немайнових прав. Подібне дублювання в російському ЦК можна пояснити наявністю спеціального правила щодо відшкодування шкоди, завданої здоров'ю чи життю громадянина: позови, пред'явлені після трьох років від часу виникнення права на відшкодування шкоди, задовольняються не більше ніж за три роки, що передували їх пред'явленню[1]. Позаяк в українському законі вказані розбіжності відсутні, наведене дублювання є зайвим.

В минулі часи досить часто непоширення позовної давності на ті чи інші цивільно-правові вимоги пояснювалося політичним значенням інституту. Законодавство нерідко встановлювало правило, згідно з яким на вимоги державних організацій до інших суб'єктів давність не застосовувалася. В сучасному цивільному законодавстві відсутній припис про непоширення позовної давності на вимоги держави в особі державних юридичних осіб про витребування державного майна з чужого незаконного володіння. Це цілком логічно, якщо врахувати положення Основного Закону про суспільну рівноцінність усіх форм власності.

Критичні міркування мають місце при аналізі потреби у застосуванні чи незастосуванні позовної давності і до деяких інших вимог. Так, п. 2 ст. 268 ЦКУ вказує, що позовна давність не поширюється на вимогу вкладника до банку (фінансової установи) про видачу вкладу. Банк чи інша фінансова установа зобов'язані повернути особі вклад за її вимогою. До пред'явлення такої вимоги обов'язок повернення не підлягає виконанню. Звісно, право вкладника на отримання вкладу та обов'язок повернення його складають зміст зобов'язання, що витікає з договору банківського вкладу. Але таке зобов'язання носить регулятивний характер [7, с. 45], і вимоги, які входять до його складу, задавнюватися не можуть. Лише після порушення регулятивного зобов'язання в управненої особи виникає право на позов, і саме вимога, пред'явлена у зв'язку з реалізацією даного права, може примусово реалізуватися судом [4, с. 52] та обмежуватися в часі позовною давністю. З цієї точки зору описані правовідносини нічим не відрізняються від інших зобов'язань. Тому нелогічним є їх виокремлення шляхом законодавчого закріплення положення про незастосування позовної давності до вимог, котрі з них витікають, а пояснення окремих дослідників з даного приводу є непереконливими [8, с. 143]. Те ж можна відзначити і щодо відносин, вказаних у п. 5 ст. 268 ЦК України.

Фактично, таким чином, норма цивільного законодавства стверджує, що на вказані вимоги правило не поширюється не тому, що це неможливо, а тільки тому, що це передбачено нормативно. Тобто, якби вказане правило не було законодавчо віднесене до виключень, вимоги вкладника до банку про повернення вкладу підлягали б задавнюванню. Насправді коментована позиція, втілена у цивільно-правову норму, є помилковою. Задля усунення необґрунтованих переваг у тривалості захисних повноважень щодо окремих рівнозначних охоронно-правових вимог пропонується пункти 2 та 5 ст. 268 ЦКУ вилучити. Натомість слід додати такі вимоги,

[1] На наш погляд, вказана правова конструкція практично нівелює значення самої ідеї про непоширення позовної давності на вказані вимоги.

на які за їхньою сутністю просто не може поширюватися позовна давність: негатрони та вимоги про визнання недійсним нормативного акту суб'єкта владних повноважень.

Отже, цивільне законодавство встановлює окремі вимоги, на які позовна давність не поширюється, таким чином, законодавець надає певним правовідносинам суттєвішу правову охорону. Перелік подібних вимог здавна є традиційним атрибутом інституту позовної давності. Та, крім визначеного у статті 268 ЦКУ переліку, позовна давність не застосовується до вимог, які за своїм змістом не є охоронно-правовими або не мають цивільного характеру. Так, не поширюється позовна давність на вимоги податкових органів про стягнення податкової недоїмки та інших обов'язкових платежів до бюджету та державних фондів. Разом з тим, закони, які регулюють податкові відносини, можуть встановлювати правила про погашення податкових зобов'язань із спливанням певного строку. Скажімо, у ст. 102 Податкового кодексу України передбачено, що коли протягом 1095 днів контролюючий орган не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання (в тому числі, від нарахованої пені), а спір стосовно такої декларації та/або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку. Проте в будь-якому разі вказаний строк не може вважатися позовною давністю. Те ж можна сказати і про вимоги, що витікають з адміністративних правовідносин.

Охоронне право особи на захист у разі його реалізації у несудовому порядку також не підлягає задавнюванню. Цей факт неодноразово відмічався в літературі. Наприклад, у випадку здійснення заставного права самим управненим суб'єктом строки реалізації його не обмежуються позовною давністю [9, с. 408], навіть якщо давнісний строк за основною вимогою вже сплив. Власне, слід відмітити, що позовна давність визначає строк існування лише суб'єктивного права на судовий захист. Що ж стосується права на захист взагалі, то воно не містить часових меж реалізації, якщо законодавством не встановлені спеціальні строки його існування. Але ці строки вже не будуть позовною давністю, хоча іноді і співпадають з нею за тривалістю.

Помилковою з огляду на викладене слід визнати виказану в літературі думку про те, що сплив позовної давності погашає право на захист будь-якими дозволеними законом способами, наприклад, шляхом зарахування взаємних однорідних зустрічних вимог [10, с. 282]. По-перше, зарахування зустрічної вимоги не може розглядатися як класичний спосіб захисту порушеного матеріального права. Існування ситуації, за якої у двох контрагентів обліковується не зараховані зустрічні вимоги за зобов'язаннями, строк виконання яких уже настав, означає, що одночасно порушуються права обох суб'єктів шляхом невиконання відповідних обов'язків. Відтак зарахування за одностороннім волевиявленням однорідних зустрічних вимог є одночасним припиненням порушення права заявника та припиненням її власного порушення права іншої особи [11, с. 129-130]. Тож, можемо сказати, що заявник власними діями припинив також порушення права контрагента.

Але справа полягає в тому, що припинення порушення прав як однієї, так й іншої сторони сталося не в результаті застосування способів, передбачених главою 3 ЦКУ. В даному разі немає виконання зобов'язання. Результат полягає у припиненні зобов'язання одним з передбачених главою 50 ЦКУ способів. Точно так же зобов'язання могло бути припинене, наприклад, прощенням боргу. Тому можемо вести мову не про захист порушеного права, а про реалізацію окремого суб'єктивного права на припинення зобов'язання, хоча у випадку зарахування за одностороннім волевиявленням зустрічних однорідних вимог здійснення такого повноваження нагадує самозахисні дії правоволодільця.

По-друге, реалізація суб'єктивного права на припинення зобов'язання зарахуванням зустрічних вимог аж ніяк не може обмежуватися позовною давністю. Нагадаємо, що позовна давність – це строк, у межах якого існує суб'єктивне матеріальне право на позов. Це право має чіткий строк свого існування, який дорівнює давнісному строку, і саме протягом позов-

ної давності право на позов може бути реалізоване шляхом звернення до суду. Але правом на позов не вичерпується охоронно-правові повноваження особи. Щодо строків дії таких повноважень, не пов'язаних із зверненням до юрисдикційного судового органу, жодних застережень у законі немає. Очевидно, що час повноваження особи захищати своє право іншими, ніж судовий, способами (самозахист тощо) має співпадати із тривалістю самого охоронюваного матеріального права. А це право, як переконливо доводить сучасна цивілістична доктрина, не припиняється із закінченням строку на його судовий захист [12, с. 255; 13, с. 66; 14, с. 103-105].

І все ж важливо звернути увагу на вказівку закону про те, що не допускається зарахування зустрічних вимог у разі спливу позовної давності (ч. 4 ст. 602 ЦКУ). Яка роль у цій нормі терміну «позовна давність»? Очевидно, що дане визначення в наведеному контексті не має відношення до існування права на позов. Відтак позовна давність має розглядатися як звичайний строк реалізації суб'єктивного цивільного права власними діями управленої особи, за межами даного строку його здійснення буде неможливим. Тобто, мова йде про присічний строк, на кшталт шестимісячного строку для звернення кредитора спадкодавця до спадкоємців тощо. Просто в даному разі законодавець замість визначеного строку прив'язав час існування суб'єктивного права до позовної давності, яка за різними вимогами може бути різною. Тому доходимо висновку, що у ст. 602 ЦКУ позовна давність не є строком захисту права, а становить відсилочний строк здійснення права.

Крім того, слід вказати на невдалість загальної юридичної конструкції коментованої законодавчої норми. У разі зарахування однорідних зустрічних вимог припиняються два зобов'язання. Як правило, строк виконання за ними настає неодночасно. Наприклад, сторона А мала сплатити 1000 грн. стороні Б за надані послуги 10 квітня 2015 року, а сторона Б мала зустрічний обов'язок зі сплати стороні А грошей в сумі 1000 грн. за виконані роботи, який треба було виконати 10 вересня 2016 року. Перебіг позовної давності за кожною з вказаних вимог почався від часу порушення права. Який же з цих двох перебігів мався на увазі при застосування правила ч. 4 ст. 602 ЦКУ? Очевидно, що жоден з них. Аналіз правової норми дозволяє зробити висновок, що її застосування буде мати сенс, якщо воно відбудеться протягом часу, коли обидва перебіги вже почалися, але ще не закінчилися. Тобто протягом проміжку часу, коли відбуваються перебіги позовної давності за обома вимогами одночасно. Для наведеного прикладу – це період від 11 вересня 2016 року до 11 квітня 2018 року. Лише в цей час можлива реалізація відповідного суб'єктивного права як одного з контрагентів, так і іншого чи обох відразу.

Слід зазначити, що для кожного окремого випадку зарахування зустрічних вимог строк існування права на припинення зобов'язання буде різним і коливатиметься від мінімального (коли давнісні строки за кожною вимогою перекриваються мінімально) до трирічного чи навіть більшого (коли початкові терміни позовної давності за зустрічними вимогами співпадають). При цьому на тривалість суб'єктивного права будуть також впливати обставини, що призводять до переривання чи зупинення давнісних строків. Те ж можемо сказати і про відновлення позовної давності судом: якщо за однією з вимог давність спливла, зарахування неможливе, проте якщо з даною вимогою правоволоділець звернеться до суду і право на захист буде відновлено, то в разі присудження даного боргу та незакінчення давнісного строку за зустрічною вимогою зарахування буде правомірним. Саме ж право на припинення зобов'язання у разі прострочки його реалізації не може бути відновлене судом, і це ще раз доводить, що «позовна давність» у контексті статті 602 ЦКУ не має відношення до свого класичного визначення.

Разом з тим, в доктрині та судовій практиці поширеною є точка зору, згідно з якою позовна давність має застосовуватися до вимог, пред'явлених у суді до заліку [15, с. 31]. З цим важко погодитися, і ось чому. Дійсно, цивільний закон забороняє припинення зобов'язання шляхом зарахування зустрічних однорідних вимог у разі

спливу позовної давності хоча б за однією з них (ст. 602 ЦКУ та відповідні статті кодексів інших країн). Припущення, що вказане правило реалізується через застосування механізмів давнісного інституту при розгляді судового спору стає неспроможним, як тільки ми почнемо екстраполювати його на конкретну ситуацію. Скажімо, позивач звернувся до суду з вимогою до відповідача про стягнення коштів за поставлену металопродукцію. Останній, не заперечуючи по суті вимог, вважає, що його борг зменшився на величину боргу позивача перед ним за виконані роботи, при цьому позовна давність за вимогами про стягнення цього боргу вже спливла. Отже заява відповідача не має характеру зустрічного домагання, а являє собою класичний приклад реалізації належного учаснику процесу права на заперечення проти позову. Якщо застосувати інструментарій давнісного інституту до даного заперечення, то доведеться визнати, що підлягає застосуванню весь арсенал його правових положень. Зокрема, правило про те, що позовна давність застосовується тільки за заявою сторони в спорі. Отже, за коментованою моделлю поведінки, суд відмовить у проведені зарахування однорідних зустрічних вимог в зв'язку з застосуванням давності, лише якщо про це буде заявлено позивачем. А якщо він такої заяви не зробить? Оскільки суд самостійно не вправі застосовувати позовну давність, припинення зобов'язань шляхом зарахування буде здійснене. Як бачимо, виникає цілком реальна можливість отримання результату, що заборонений законом. Отже, версія про застосування позовної давності до заперечень про здійснення судового заліку зустрічних вимог є неприйнятною.

Правильним є інший підхід. Заперечення відповідача не можуть враховуватися не тому, що стосовно них сплинув давнісний строк, а виключно в силу їх незаконності. Саме закон встановлює недопустимість зарахування прострочених вимог, відтак, незалежно від волевиявлення позивача, суд здійснює дослідження законності таких (як і будь-яких інших) заперечень чи вимог сторін. І саме в зв'язку з визнанням їх незаконними, а не в зв'язку із спливом давності, дані заперечення не будуть враховані при винесенні рішення. В даному разі спливання позовної давності щодо певних вимог є критерієм законності певної дії (пред'явлення цих вимог до заліку).

На практиці іноді виникають питання, чи є певні заперечення відповідача, пов'язані, наприклад, з наявними у нього повноваженнями щодо зменшення грошових вимог позивача, пред'явленням зустрічних вимог до зарахування. Це стосується, скажімо, права покупця, коли до нього пред'явлений позов про оплату товару, заявляти про зменшення покупної ціни в зв'язку з неналежною якістю (ст. 688 ЦКУ), повноваження комісіонера щодо відрахування з грошових коштів, що належать комітентові (ст. 1020 ЦКУ) тощо. Зазначені права покупця, комісіонера нерозривно пов'язані з відповідними правами продавця чи комітента, що ще не реалізовані[2]. Тому вказані заяви мають кваліфікуватися як заперечення до позову, а не як вимоги про судовий залік (позаяк такі вимоги повинні мати самостійне походження), і правило про обов'язковий судовий аналіз їх дієвості в зв'язку із спливанням позовної давності тут не застосовується.

Звісно покупець, комісіонер вправі пред'явити позовні вимоги щодо зменшення покупної ціни, відрахування грошових коштів. Проте, може статися так, що вони цього не зробили і навіть втратили таку можливість, скажімо, з урахуванням положень статті 680 ЦКУ. Але закінчення передбаченого законом строку для судового захисту порушеного права не позбавляє його носія можливості заперечувати проти основного позову з тих же підстав, що могли бути покладені в основу простроченого домагання. Разом з тим, повторимо, сказане справедливе лише для випадків, коли заперечення (чи можливе домагання) тісно пов'язане з основною вимогою і припиняє своє існування з її реалізацією. На практиці правозастосовні органи повинні ретельно аналізувати зміст заперечень проти позову, і якщо буде встановлено, що таке заперечення є по суті

[2] Погодьтеся, зменшити суму, відрахувати кошти можна лише у випадку несплати первинного боргу. Якщо ж сплата вже відбулася, слід вести мову про повернення коштів, але це вже зовсім інші повноваження, ніж прописані у законі.

самостійною зустрічною вимогою, вона підлягає відповідному оформленню і оцінці.

Цікава позиція з цього приводу викладена в ст. 25 Нью-Йоркської Конвенції ООН про позовну давність. В ній, зокрема, передбачена можливість в окремих випадках пред'являти вимоги в порядку заперечення чи пропозиції щодо заліку, за якими сплинув давнісний строк. На перший погляд, можна зрозуміти, що, позаяк вказані дії є виключенням із загального правила, в інших ситуаціях такі вимоги підлягають задавнюванню. Насправді, це не так. Ключовим для розуміння ситуації є слово «вимога». Повноваження на вимогу належить носієві певного цивільного права. Відтак, мова йде про реалізацію права шляхом пред'явлення вимоги. Тобто шляхом звернення до носія юридичного обов'язку з позовним домаганням, яке, звісно, підлягає задавнюванню. Конвенція лише встановлює певні винятки з такого правила, визначаючи випадки, коли позовні вимоги, здійснені у порядку заперечення (зустрічний позов) чи з метою зарахування, не підпадають під дію такого загального правила.

Оскільки зустрічний позов становить таке ж оформлення охоронного домагання, пов'язаного з порушенням суб'єктивного права, як і основний позов, його задавнення відбувається за загальними правилами інституту позовної давності. При цьому перебіги давності за первинним та зустрічним позовом є самостійними, вони можуть мати різні початкові моменти, різні підстави для переривання, відновлення тощо. Однак, задавнювання зустрічних позовних вимог далебі не означає, що давність може застосовуватися до заперечень відповідача на позовні вимоги. Надання заперечень не є позовним домаганням, воно не носить характеру самостійної позовної вимоги, відтак не може погаситися спливанням будь-якого строку.

Висновки і пропозиції. З викладеного можемо дійти певних висновків. Варто вилучити із тексту ст. 268 ЦКУ пункти 2 та 5 тому, що зазначені в них охоронні вимоги аж ніяк не відповідають принципу підвищеної соціальної цінності, що забезпечує необхідність безстрокового судового захисту. В той же час, слід на рівні закону визначити, що позовна давність не поширюється на вимоги про припинення порушення права власності, не пов'язане з позбавленням власника володіння майном (негатроні позови) та про визнання нормативних актів органів влади та місцевого самоврядування незаконними. Власне, наразі такі механізми застосовуються правозастосовними органами, але без нормативного закріплення подібний інструментарій є неправомірним. Як вказувалося, у ст. 602 ЦКУ позовна давність далебі не є строком захисту права, а становить відсилочний строк здійснення права. Тож, доцільно у цій нормі замінити фразу «позовна давність» на слова «строк, який дорівнює позовній давності за відповідними вимогами».

Список використаної літератури:

1. Цивільне право України. Академічний курс: [підруч. у двох томах] / за заг. ред. Я.М. Шевченко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – С. 357.
2. Болотников И.М. Проблемы исковой давности в советском гражданском праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Болотников И.М. – Л., 1964. – С. 11.
3. Гурвич М.А. Пресекательные сроки в советском гражданском праве / Гурвич М.А. – М. : ВЮЗИ, 1961. – С. 65-67.
4. Крашенинников Е.А. Понятие и предмет исковой давности / Е.А. Крашенинников. – Ярославль, 1997. – С. 66-71.
5. Черепахин Б.Б. Исковая давность в новом советском гражданском законодательстве / Черепахин Б.Б. // Актуальные вопросы советского гражданского права / под ред.: Братусь С.Н., Иоффе О.С., Куник Я.А. – М. : Юрид. лит., 1964. – Вып. 36. – С. 76.
6. Рясенцев В.А. Начало течения сроков исковой давности и их восстановление / В.А. Рясенцев // Советская юстиция. – 1981. – № 5. – С. 27.
7. Луць В.В. Строки захисту цивільних прав: конспекти лекцій зі спецкурсу / В.В. Луць. – Львів : ЛДУ, 1993. – С. 45.
8. Масевич М.Г. Исковая давность / Масевич М.Г. // Хозяйство и право. – 1993. – № 9. – С. 143.
9. Энгельман И.Е. – С. 408.
10. Черепахин Б.Б. Труды по гражданскому праву / Б.Б. Черепахин. – М. : Статут, 2001. – С. 282.

11. Гуйван П.Д. Темпоральний аспект існування та припинення зустрічних суб'єктивних прав / Гуйван П.Д. // Європейські перспективи. Науково-практичний журнал. – 2013. – № 7 – С. 129-130 (129-138).
12. Генкин Д.М. Советское гражданское право / Генкин Д.М. – М. : Госюриздат, 1950. – Т. 1. – С. 255.
13. Новицкий И.Б. Общее учение об обязательстве / Новицкий И.Б., Лунц Л.А. – М.: Госюриздат, 1950. – С. 66.
14. Гуйван П.Д. Позовна давність / П.Д. Гуйван. – Харків : Право, 2012. – С. 103-105.
15. Розенберг М.Г. Исковая давность в международном коммерческом обороте: практика применения / М.Г. Розенберг. – М. Статут, 1999. – С. 31.

Гуйван П. Д. Отдельные практические вопросы применения правил института исковой давности

Данная статья посвящена исследованию вопросов применения гражданско-правового института исковой давности относительно отдельных охранительных требований. Изучены общие подходы законодателя к формированию наиболее социально важных требований, к которым не применима задавненность. Определены и аргументированы отдельные ошибки законодателя при оформлении указанных приоритетов. Предложено внести соответствующие изменения в правовую норму ст. 268 Гражданского кодекса Украины, которая регулирует указанные отношения. Отмечено, что исковая давность не может применяться к материальным требованиям, которые не являются гражданскими и не носят охранительно-правового характера (искового притязания). В этом контексте исследованы квалификация, периоды существования и прекращения встречных однородных обязательств.

Ключевые слова: *прекращение встречных требований, исковая давность, исковые охранительные требования.*

Guivan P. Separate practical issues of applying the rules of the institution of limitation

This article is devoted to the investigation of the application of the civil-law institute of limitation of actions with respect to certain protection requirements. The general approaches of the legislator to the formation of the most socially important requirements that are not subject to crushing are studied. Certain errors of the legislator have been identified and substantiated in the formulation of these priorities. It is proposed to make appropriate changes to the legal norm of Art. 268 CGU, which regulates these relations. It is noted that the statute of limitations can not be applied to material claims that are not civilian and are not of a protective and legal nature (claim). In this context, the qualifications, periods of existence and termination of counter homogeneous obligations have been studied.

Key words: *termination of counter claims, limitation of actions, claim protection requirements.*

УДК 347.2

І. Б. Маркевич
аспірант кафедри цивільного права та процесу
Львівського національного університету імені Івана Франка

РЕЧОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ МІЖ КОМУНАЛЬНИМИ ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

Стаття присвячена аналізу правового регулювання речових правовідносин, які виникають між комунальними юридичними особами публічного права та територіальними громадами. У статті проаналізовано актуальний стан правового регулювання таких правовідносин, досліджено законодавчі та доктринальні підходи, сформульовано висновки і пропозицій, спрямовані на вдосконалення правового регулювання речових правовідносин між комунальними юридичними особами публічного права та територіальними громадами.

Ключові слова: *речові правовідносини, речові права, територіальна громада, комунальна юридична особа публічного права, господарське відання, оперативне управління, довірча власність.*

Постановка проблеми. Комунальною юридичною особою публічного права є організація, створена територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі публічно-правового акту з метою реалізації та захисту інтересів такої територіальної громади або об'єднання територіальних громад, та яка може бути учасником цивільних правовідносин [1, с. 164].

У Цивільному кодексі України (надалі – ЦК) задекларовано, що майнова самостійність учасників цивільних відносин є основою таких відносин. Окрім цього, значна кількість науковців відносять до невіддільних ознак будь-яких юридичних осіб (у т.ч. і юридичних осіб публічного права) їх майнову відокремленість (самостійність). Так, В. Борисова зазначає, що хоча у легальному визначенні юридичної особи і не вказується на таку ознаку, як відокремленість майна, дефініція містить ознаки, що характеризують шлях виникнення юридичної особи – об'єднання осіб та майна або об'єднання (виділення) тільки майна. Тобто, і у першому, і у другому випадках йдеться про обов'язковість відокремлення майна для створення нового суб'єкта права, хоча воно може відбуватися одночасно з об'єднанням осіб (фізичних, юридичних тощо) [2, с. 26].

© Маркевич І. Б., 2017

На думку А. Довгерта, ознакою юридичної особи є її майнова відокремленість, що означає наявність у неї певного майна на праві власності. У гл. 7 ЦК прямо не вказується на те, що у нормальній ситуації юридичні особи – суб'єкти товарно-грошових відносин мають бути саме власниками майна. Однак вся концепція побудови ЦК свідчить про те, що ступінь відокремленості майна, що належить юридичній особі, має бути на рівні права власності [3, с. 65]. В. Кравчук акцентує на тому, що юридичні особи можуть бути організаційно залежні (несамостійні), але вони завжди є самостійними у майновому плані [4, с. 72]. Для юридичних осіб приватного права безумовною ознакою буде майнова відокремленість (самостійність), оскільки такі юридичні особи набувають саме право власності на майно. З юридичними особами публічного права (у т.ч. комунальними юридичними особами публічного права) не все так однозначно.

Українське законодавство містить дві протилежні позиції у цьому питанні. Так, ЦК визнає юридичні особи публічного права суб'єктами права власності. Так, згідно зі ст. 318 ЦК суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин, до яких належать також юридичні особи публічного права. У ст. 329 ЦК прямо закріплено, що юри-

дична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом. До таких підстав можна віднести дарування (ст. 720), спадкування (ст. 1222), внесення майна у статутний капітал тощо. Проте, перелічені норми, хоча й надають юридичним особам публічного права статус суб'єктів права власності, але не уточнюють, що таке право є основоположним для участі таких осіб у цивільному обороті.

І. Венедіктова пропонує дещо суперечливий висновок про те, що для юридичних осіб публічного права майнова відокремленість як ознака має формальний характер, оскільки вони не є суб'єктами права власності, а тому не стають власниками майна, що їм передається засновником [5, с. 90]. Так, Т. Блащук також вважає, що власником майна юридичних осіб публічного права залишається їх засновник (держава, територіальна громада) [6, с. 52]. Зазначені позиції не узгоджуються з чинним цивільним законодавством, яке цілком логічно відносить юридичні особи публічного права до суб'єктів права власності, але відповідають господарському законодавству.

Господарський кодекс України (надалі – ГК) не визнає юридичні особи публічного права суб'єктами права власності, натомість наділяє їх обмеженими речовими правами оперативного управління (ст. 137 ГК) та господарського відання (ст. 136 ГК). Щоправда, ГК не забороняє юридичним особам публічного права набувати право власності на майно на підставах, не заборонених законом.

Комунальні юридичні особи публічного права створюються територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі публічно-правового акту, тобто територіальні громади або об'єднання територіальних громад будуть вважатися засновниками комунальних юридичних осіб публічного права. Саме тому насамперед необхідно з'ясувати правову природу відносин, які виникають між ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика комунальних юридичних осіб публічного права як окремого виду юридичних осіб публічного права практично не досліджувалась науковцями, які працюють у сфері цивільного права. Проте, українськими та зарубіжними науковцями, зокрема Т. Блащук, А. Венедиктовим, А. Власовим, В. Зубарем, В. Кіселем, С. Ковалевим, В. Кравчук, І. Кучеренко, Р. Майдаником, Н. Меркушевою, К. Некіт, І. Спасибо-Фатєєвою, Є. Сухановим, В. Чиркіним, О. Ястребевим та багатьма іншими піднімались питання речових правовідносин між засновниками та юридичними особами публічного права, у т.ч. розглядались комунальні юридичні особи публічного права у тій чи іншій мірі. Щоправда, на даний момент немає жодного комплексного правового дослідження, яке б дало однозначне обґрунтоване розуміння правового регулювання речових правовідносин, які виникають між територіальними громадами та комунальними юридичними особами публічного права.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень актуального стану правового регулювання речових правовідносин, які виникають між територіальними громадами та комунальними юридичними особами публічного права виявити існуючі проблеми, а також запропонувати напрями їхнього вирішення, що дасть змогу вдосконалити цивільне законодавство та практику його застосування.

Виклад основного матеріалу. У науці цивільного права та законодавстві прийнято розмежовувати правовідносини за характером здійснення права на зобов'язальні та речові. Для прикладу, Є. О. Харитонов розглядає речові правовідносини як правовідносини, в яких уповноважений суб'єкт може здійснювати свої суб'єктивні права самостійно, без сприяння зобов'язаної особи [7, с. 142]. Окрім цього, варто наголосити, що речові правовідносини є різновидом майнових, оскільки їхнім об'єктом є майно, тобто річ, сукупність речей, а також майнові (речові) права та обов'язки.

Для цілей цієї статті необхідно також встановити перелік суб'єктів речових правовідносин. Так, з однієї сторони у нас виступають засновники комунальних юридичних осіб публічного права (тери-

торіальні громади та об'єднання територіальних громад), а з іншої сторони – комунальні юридичні особи публічного права.

Комплексний аналіз законодавства та наукових праць дозволяє стверджувати, що комунальними юридичними особами публічного права є: органи місцевого самоврядування та їхні структурні підрозділи зі статусом юридичних осіб, комунальні та спільні комунальні підприємства, комунальні заклади, фонди, установи, організації тощо.

Так, органи місцевого самоврядування наділяються правом представляти інтереси територіальних громад (об'єднання територіальних громад) і приймати від їх імені рішення. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» орган місцевого самоврядування є юридичною особою. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад. Отже, орган місцевого самоврядування не є власником жодного майна, оскільки лише представляє інтереси територіальних громад.

Згідно з ГК комунальні та спільні комунальні підприємства утворюються компетентними органами місцевого самоврядування у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входять до сфери їх управління. Разом з тим, орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції. Отже, комунальні та спільні комунальні підприємства мають своє відокремлене майно, яке є у його власності та вноситься відповідним органами місцевого самоврядування у статутний капітал таких підприємств.

У комунальних закладах, фондах, установах, організаціях не формується статутний капітал та не передається у власність майно засновниками, проте відповідні юридичні особи все ж отримують у користування від засновників необхідне майно як матеріальну основу для здійснення своєї діяльності. Окрім цього, такі юридичні особи вправі набувати майно у власність шляхом укладення договорів купівлі-продажу, дарування, спадкування.

На основі аналізу законодавства, позицій науковців та практики правозастосування можна виокремити три підходи до розуміння правової природи відносин, які виникають між територіальними громадами та комунальними юридичними особами публічного права:

Речовий. Такий підхід ґрунтується на поєднанні норм ГК та ЦК. Так, згідно ЦК комунальні юридичні особи публічного права є суб'єктами права власності. Проте, наявність майна на праві власності у комунальних юридичних осіб публічного права є радше винятком, аніж правилом (окрім комунальних та спільних комунальних підприємств). У ГК, натомість, закріплено право господарського відання та оперативного управління. Так, згідно з ГК власником майна визнається територіальна громада (об'єднання таких громад), яка закріплює його на праві господарського відання за комунальними юридичними особами публічного права, які здійснюють підприємницьку діяльність, та/або праві оперативного управління за комунальними юридичними особами публічного права, які здійснюють непідприємницьку діяльність. Фактично йдеться про існування власника майна (територіальна громада) та юридичних осіб, які наділені «тріадою» повноважень (володіти, користуватися, розпоряджатися) з певними обмеженнями, але які не є власниками відповідного майна.

Правові інститути господарського відання та оперативного управління є надбанням радянської правової системи і невідомі іноземним правопорядкам, які знають лише таке поняття як право довірчої власності [8, с. 141]. Деякі науковці прирівнюють поняття права господарського відання та оперативного управління з правом довірчої власності [9, с. 96]. Інші, як-от М. Брагінський та В. Вітрянський [10, с. 797], В. Кісель [11, с. 103], І. Чалий [12, с. 206], знаходять принципові відмінності між згаданими інститутами.

Згідно з ЦК право довірчої власності є особливим видом права власності, яке виникає внаслідок закону або договору управління майном. На даний момент у

законодавстві немає згадок про конкретні випадки виникнення права довірчої власності виключно на підставі закону. У Главі 70 ЦК, Законі України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» та Законі України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» йдеться лише про виникнення права довірчої власності на підставі договору управління майном.

Право довірчої власності (траст, фідуція) є характерним для країн англо-саксонської системи права, хоча знайшло своє місце й у законодавстві країн континентальної системи права.

У «Модельних правилах європейського приватного права» дано узагальнене визначення поняття «траст», під яким розуміють правовідносини, в яких довірчий власник управляє або розпоряджається активами (трастовим фондом) відповідно до умов, що врегульовують ці правовідносини, на користь вигодонабувача або для досягнення суспільних цілей [13, с. 501]. Гаазька конвенція «Про право, що застосовується до трастів, та їх визнання» від 01.07.1985 р. розглядає «траст» також як правовідносини, які виникають за життя або на випадок смерті установника, коли майно переходить під контроль довірчого власника для отримання прибутку бенефіціара або для іншої мети, яка визначається установником [14, с. 124].

Н. Меркушева обґрунтовано стверджує, що у континентальному праві поняття «трасту» породжує дещо парадоксальну ситуацію, коли фактично є два власники, але жоден з них не наділений повнотою прав власника, що є органічним для англо-саксонської правової системи, але чужорідним для континентальної [15, с. 119]. З урахуванням вищесказаного та специфіки національної системи права загалом, Р. Майданик пропонує розглядати право довірчої власності як належне довірчому власнику право власності на визначене майно, обтяжене фідуціарним зобов'язанням здійснення цього титулу з метою і з обмеженнями, встановленими договором управління майном чи законом [16, с. 22].

На основі вищенаведеного чітко простежується відмінність між правом довірчої власності та правом господарського відання/оперативного управління, зокрема ключовим фактором, який відрізняє право довірчої власності від права господарського відання/оперативного управління, є те, що власником майна, яке закріплюється на праві довірчої власності, стає саме довірчий власник, на відміну від права господарського відання/оперативного управління, де власником залишається територіальна громада.

Корпоративний. Такий підхід ґрунтується на широкому розумінні корпоративних правовідносин та допускає наявність «змішаних» юридичних осіб, в яких частина корпоративних прав належить територіальній громаді, а частина – ні.

ГК пропонує визначати корпоративні правовідносини як відносини, що виникають, змінюються та припиняються щодо корпоративних прав. Корпоративними правами є права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами. Підхід законодавця ліг в основу вузького розуміння корпоративних правовідносин та у цілому (у ключових моментах) був підтриманий більшістю представників науки корпоративного права з тими, чи іншими уточненнями [17, с. 157].

У широкому розумінні корпоративні правовідносини виникають у будь-яких організаціях, де піднімається питання участі [18, с. 149]. Така позиція безпідставно піддається критиці, зокрема В. Цикало вважає, що корпоративні права виникають лише щодо підприємницької юридичної особи, оскільки серед обов'язкових правомочностей, що входять до змісту корпоративного права, належить правомочність на отримання певної частки прибутку (дивідендів) юридичної особи [19, с. 105]. Обмеження кола суб'єктів корпоративних правовідносин лише підприємницькими

юридичними особами невиправдано відкидає суб'єктів, правовідносини яких за своєю суттю є корпоративними, проте без вищезгаданої прибуткової складової.

І. Спасибо-Фатєєва є прихильником корпоративного підходу, який нею уявляється так: майно (колишнє державне, що було закріплене за державним підприємством, перетворюваним на АТ) стає власністю АТ, а пакет акцій цього АТ є державною власністю. Аналогічно і з комунальною власністю [20, с. 104]. Така позиція є прогресивною, але вона може бути застосованою лише до тих комунальних юридичних осіб публічного права, які не наділені публічно-владними повноваженнями. Важко уявити можливість існування корпоративних відносин між територіальною громадою в особі органу місцевого самоврядування як засновника з комунальним закладом, навіть у широкому розумінні корпоративних правовідносин. Корпоративний підхід є застосовним лише у випадку з комунальними та спільними комунальними підприємствами, проте тут він не має своє практичної цінності.

3. Зобов'язальний. Зазначений підхід є дещо новим для української правової системи. Так, майно територіальної громади гіпотетично можна передати в управління комунальній юридичній особі публічного права за специфічним договором управління (без виникнення права довірчої власності, тобто не йдеться про договір довірчого управління). Тут виникатимуть зобов'язальні правовідносини з приводу управління майном територіальної громади. Проте, зазначений підхід не узгоджується з уявленнями про майнову відокремленість (самостійність) юридичних осіб, оскільки згадане майно буде залишатись у власності територіальної громади.

Висновки і пропозиції. Комунальні юридичні особи публічного права є суб'єктами права власності. Такі юридичні особи вправі набувати право власності на майно, передане їм у власність, та на майно, набуте ними у власність на підставах, не заборонених законом. Але правовий режим власності не є основоположним для матеріального забезпечення їх діяльності. Як правило, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування наділяють комунальні юридичні особи публічного права майном на праві оперативного управління та господарського відання. Разом з тим, такий підхід є невиправданим, оскільки не відповідає специфіці вказаних відносин, а тому пропонується застосовувати для означення таких правовідносин право довірчої власності як особливий вид права власності, яке виникає внаслідок закону або договору управління майном. Так, комунальні юридичні особи публічного права виступатимуть довірчими власниками майна, яке передається їм територіальними громадами (об'єднаннями територіальних громад).

Список використаної літератури:

1. Маркевич І. Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права / І. Б. Маркевич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2015. – Випуск 35. Частина І. Том 1. – С. 160-165.
2. Борисова В. Інститут юридичної особи у праві України / В. Борисова // Право України. – 2010. – № 12. – С. 25-31.
3. Цивільний кодекс України: Науково-практичний / [А. Довгерт, Н. Кузнєцова, В. Луць та ін.] ; керівник авторського колективу А. Довгерт. – К. : Істина, 2004. – 928 с.
4. Кравчук В. М. Корпоративне право. Науково-практичний коментар законодавства та судової практики / В. М. Кравчук. – К. : Істина, 2005. – 720 с.
5. Венедіктова І. Правові режими майна лікувально-профілактичних закладів / І. Венедіктова // Ліки України. – 2008. – № 12. – С. 90-91.
6. Блащук Т. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах / Т. Блащук // Приватне право і підприємництво. – 2009. – Випуск 8. – С. 51–56.
7. Харитонов Є. Класифікація цивільних правовідносин: спроба новації у підходах / Є. Харитонов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / голов. ред. С. В. Ківалов ; МОН України, ОНЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2008. – Т. VII. – С. 136-143.
8. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права / І. М. Кучеренко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 134 – 146.

9. Шимон С. І. Класифікація майнових прав: ще один погляд на звичну річ / С. І. Шимон // Треті юридичні диспути з актуальних проблем приватного права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції, м.Одеса – 2013. – С. 94-98.
10. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2002. – Книга третья. – 1055 с.
11. Кісель В. Й. Місце права оперативного управління державним майном у системі речових прав / В. Й. Кісель// Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 101–105.
12. Чалий І. Г. Довірче управління: від часів соціалізму до нової доби / І. Г. Чалий// Університетські наукові записки. – 2007. – №2. – С. 205 – 210.
13. Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law: Draft Common Frame of Reference (DCFR). Outline Edition / Ed. by C. von Bar, E. Clive. – Sellier. European Law Publishers, 2009. – 643 p.
14. Swiss Annuities and Life Insurance: Secure Returns, Asset Protection, and Privacy / Ed. by C Marco Gantenbein, Mario A. Mata. – New Jersey : Wiley, 2008. – 332 p.
15. Меркушева Н. В. Види відносин з управління майном у цивільному праві України / Н. В. Меркушева // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 117-122.
16. Майданик Р. Довірча власність і фідуція: місце і перспективи в системі права України / Р. Майданик // Право України. – 2011. – № 5. – С. 18-28.
17. Корпоративне право України : [підручник] / [В. Луць, В. Васильєва, І. Спасибо-Фатєєва та ін.] ; за заг. ред. В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
18. Господарське право України : [підручник] / [В. Гайворонський, В. Жушман, Н. Погорецька та ін.]; за заг.ред. В. Гайворонського. – Х. : Право, 2005. – 384 с.
19. Цікало В.І. Корпоративні права: поняття, ознаки та класифікація / В. Цікало // Право України. – 2010. – №11. – С. 102 – 111.
20. Цивільний і Господарський кодекси: 2004-2014 рр. : [монографія] / [І. Спасибо-Фатєєва, В. Крат, Ю. Мица та ін.] ; за заг. ред. І. Спасибо-Фатєєвої. – Х. : Право, 2014. – 204 с.

Маркевич И. Б. Вещные правоотношения между коммунальными юридическими лицами публичного права и территориальными общинами

Статья посвящена анализу правового регулирования вещных правоотношений, которые возникают между коммунальными юридическими лицами публичного права и территориальными общинами. В статье проанализировано актуальное состояние правового регулирования таких правоотношений, исследованы законодательные и доктринальные подходы, сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования вещных правоотношений между коммунальными юридическими лицами публичного права и территориальными общинами.

Ключевые слова: *вещные правоотношения, вещные права, территориальная община, коммунальная юридическое лицо публичного права, хозяйственное ведение, оперативное управление, доверительная собственность.*

Markevich I. Reliable legal relations between municipal public currency of public law individuals and territorial communities

In the article are considered the legal regulation of real legal relations that arise between municipal legal entities of public law and territorial communities. The article analyzes the current state of legal regulation of such legal relationships, explores legislative and doctrinal approaches, formulates the conclusions and proposals aimed at improving the legal regulation of real legal relations between municipal legal entities of public law and territorial communities.

Key words*: real legal relations, real rights, territorial community, municipal legal entity of public law, economic management, operational management, trust property.*

УДК 347.91/.95

О. В. Рожнов
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ У СВІТЛІ РЕФОРМИ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті робиться висновок, що у Проекті ЦПК України загальним принципом побудови інституту «Заходів процесуального примусу» є принцип нормативного визначення кола діянь, за які можуть бути застосовані заходи процесуального примусу. Досліджуючи запропоноване у Проекті ЦПК України визначення заходів процесуального примусу робиться висновок, що на відміну від визначення, яке закріплене у чинному ЦПК України і в якому підставою застосування відповідних заходів є не самі дії тих чи інших учасників провадження, а їх наслідки, тобто порушення встановлених у суді правил або протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства (ст. 90 ЦПК України), підстави застосування заходів процесуального примусу – визначені у ЦПК випадки (ст. 144 Проекту ЦПК України).

Ключові слова: *заходи процесуального примусу, підстави застосування заходів процесуального примусу, порушення встановлених у суді правил, протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства.*

Постановка проблеми. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (далі – Проект ЦПК) [1] зберігає такий консолідований інститут як «заходи процесуального примусу» та дотримується такого ж підходу у побудові зазначеного інституту, як і чинний ЦПК України. Так, як і чинний ЦПК України, Проект ЦПК України містить дві загальні норми «Підстави і порядок застосування заходів процесуального примусу» та «Види заходів процесуального примусу» і чотири норми, які визначають конкретні підстави застосування кожного із видів заходів процесуального примусу.

Мета статті – дослідження запропонованого у Проекті ЦПК України визначення заходів процесуального примусу, яке закріплене у чинному ЦПК України і в якому підставою застосування відповідних заходів є не самі дії тих чи інших учасників провадження, а їх наслідки, тобто порушення встановлених у суді правил або протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства (ст. 90 ЦПК України), підстави застосування заходів процесуального примусу – визначені у ЦПК випадки (ст. 144 Проекту ЦПК України).

Виклад основного матеріалу. У Проекті ЦПК України загальним принципом побудови інституту «Заходів процесуального примусу» є принцип нормативного визначення кола діянь, за які можуть бути застосовані заходи процесуального примусу. Такий принцип є характерним для адміністративної відповідальності та кримінальної відповідальності. Відповідно до ст. 144 Проекту ЦПК України заходами процесуального примусу є процесуальні дії, що вчиняються судом у визначених цим Кодексом випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов’язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства. Заходи процесуального примусу застосовуються судом шляхом постановлення ухвали. До видів заходів процесуального примусу, згідно зі ст. 145 Проекту ЦПК України, відносяться 1) попередження; 2) видалення із зали судового засідання: 3) тимчасове

© Рожнов О. В., 2017

вилучення доказів для дослідження судом; 4) привід; 5) штраф. Застосування заходів процесуального примусу не звільняє від виконання обов'язків, встановлених цим Кодексом.

Запропоноване у Проекті ЦПК України визначення заходів процесуального примусу свідчить, що на відміну від визначення, яке закріплене у чинному ЦПК України і в якому підставою застосування відповідних заходів є не самі дії тих чи інших учасників провадження, а їх наслідки, тобто порушення встановлених у суді правил або протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства (ст. 90 ЦПК України), підстави застосування заходів процесуального примусу – визначені у ЦПК випадки (ст. 144 Проекту ЦПК України) Так, наприклад, у разі неподання письмових, речових чи електронних доказів, що витребувані судом, без поважних причин або без повідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів державним виконавцем для дослідження судом (ст. 147 Проекту ЦПК України)

На наш погляд, більш логічно завершеним та правильним слід вважати визначення заходів процесуального примусу, яке міститься у чинному ЦПК України. Так, під підставами застосування заходів цивільного процесуального примусу слід розуміти сукупність передбачених ЦПК України обставин, необхідних і достатніх для того, щоб їх застосування було визнане законним. Підстави застосування заходів цивільного процесуального примусу слід розглядати у двох аспектах, по-перше, у загальному юридичному плані, як сукупність правових норм, у відповідності до яких вони встановлюються і застосовуються. По-друге, у кожному конкретному випадку їх застосування, коли їх підставу становлять ті чи інші обставини, передбачені законом.

Юридичною (нормативною) підставою застосування заходів процесуального примусу виступають норми цивільного процесуального права, які передбачають право суду застосувати конкретний захід процесуального примусу. Питання про підстави застосування заходів процесуального примусу є мало дослідженим. Хоча від правильного визначення підстав застосування залежить правомірність застосування заходів процесуального примусу. Складність у визначенні підстав застосування заходів процесуального примусу полягає і у тому, що ЦПК України чітко не визначив, що є підставою застосування заходів процесуального примусу. Так, ст. 90 ЦПК України «Підстави і порядок застосування заходів процесуального примусу» у ч. 1 дає поняття заходів процесуального примусу як встановлених ЦПК України процесуальних дій, що застосовуються судом до осіб, які порушують встановлені у суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню цивільного судочинства. Ч. 2 ст. 90 ЦПК України, встановлюючи порядок застосування заходів процесуального примусу, підкреслює, що ці дії застосовуються судом негайно після вчинення порушення. Ч. 2 ст. 144 Проекту ЦПК України, визначаючи порядок застосування заходів процесуального примусу, зазначає, що воно здійснюється шляхом постановлення ухвали. У зв'язку з цим більшість дослідників вважають, що ці дії застосовуються у зв'язку з процесуальними порушеннями осіб – учасників процесу або інших осіб, присутніх у залі судового засідання (недотримання встановлених у суді правил або протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства) [2, с. 18]. Підставою застосування заходів процесуального примусу є порушення встановлених у суді правил, у тому числі й тих, що встановлюються безпосередньо судом, або протиправне перешкоджання здійсненню адміністративного судочинства [3, с. 13].

Відповідно до ч. 2 ст. 91 ЦПК України до однієї особи не може бути застосовано кілька заходів процесуального примусу за одне й те саме правопорушення. Це положення деталізує конституційний принцип (ст. 61 Конституції України) про те, що ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності за одне й те саме порушення [3, с. 14]. Такий підхід вимагає реалізацію заходів процесуального примусу у рамках правової відповідальності. Проект ЦПК жодних обмежень щодо неможливості застосування кількох заходів процесуального примусу за одне й те саме правопорушення не містить.

Особливість заходів процесуального примусу повинна полягати у тому, що обмеження, які ними передбачені, не повинні мати ознак відповідальності. Їх призначення полягає у запобіганні або припиненні поведінки, яка порушує встановлені у суді правила або протиправно перешкоджає здійсненню цивільного судочинства. Застосування заходів процесуального примусу є правом суду, тобто їх застосування не є обов'язковим наслідком правопорушення, яке є характерним у рамках правової відповідальності. По суті, у проекті ЦПК України при визначенні поняття заходів процесуального примусу законодавець не зовсім послідовно спробував застосувати зазначені вище положення, закріпивши, що процесуальні дії вчиняються судом *з метою* спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства (ст. 144 Проекту ЦПК України).

У той же час у ч. 3 ст. 44 Проекту ЦПК України закріплено, що у випадку невиконання учасником справи його обов'язків, суд застосовує до такого учасника заходи процесуального примусу, передбачені цим Кодексом та ч. 4 ст. 45 Проекту ЦПК України, суд зобов'язаний вжити заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У випадку зловживання процесуальними правами учасником судового процесу суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом. Крім того, закріпивши у ч. 8 ст. 85 Проекту ЦПК України положення, що у разі неповідомлення суду про неможливість подати докази, витребувані судом, а також за неподання таких доказів з причин, визнаних судом не поважними, суд застосовує до відповідної особи заходи процесуального примусу, передбачені цим Кодексом. Ч. 9 ст. 85 Проекту ЦПК України передбачає, що притягнення винних осіб до відповідальності не звільняє їх від обов'язку подати витребувані судом докази.

Враховуючи те, що ЦПК України не дає визначення понять порушення чи правопорушення, яке зустрічається в окремих нормах ЦПК України, а у Проекті ЦПК України взагалі відсутня про них згадка можна зробити висновок, що поведінка особи не може бути підставою для застосування до неї заходів процесуального примусу. У зв'язку з цим слід погодитися з висновком, що у випадку із суміжними правовими інститутами, підставою покладання на неї негативних наслідків є не сама поведінка особи, а її наслідки, що мають юридичне значення [4, с. 402].

Підставами застосування заходів процесуального примусу є факт порушення встановлених у суді правил або факт протиправного перешкоджання здійсненню цивільного судочинства. Конкретні заходи процесуального примусу за дії, наслідком яких є порушення встановлених у суді правил або протиправного перешкоджання здійсненню цивільного судочинства, передбачені спеціальними нормами ЦПК України. Так, за порушення порядку під час судового засідання учасниками цивільного процесу та іншими особами, присутніми у судовому засіданні, або невиконання ними розпоряджень головуючого, може застосовуватися попередження тільки у разі, якщо наслідком є порушення встановлених у суді правил (ч. 1 ст. 92 ЦПК України).

За перешкоджання здійсненню правосуддя у формі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, що витребувані судом, та неповідомлення причин їх неподання застосовується тимчасове вилучення доказів для дослідження судом (ч. 1 ст. 93 ЦПК України). У спеціальних нормах ЦПК України можуть також передбачатися особливості застосування конкретних заходів процесуального примусу, встановлюючи коло суб'єктів та інші додаткові умови правомірності застосування вказаних заходів. Привід за протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства, що виразилося у неявці у судове засідання без поважних причин або неповідомлення про причини неявки, може застосовуватися тільки до свідка, який був належним чином повідомлений про дату та час судового засідання та здійснюватися через органи внутрішніх справ з відшкодуванням у дохід держави витрат на його здійснення (ч. 1 ст. 94 ЦПК України).

Встановлені у суді правила містять як загальні правила поведінки громадян у суді, так і спеціальні правила поведінки учасників процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні та обов'язковість розпоряджень головуючого у судовому засіданні. На сучасному етапі правила поведінки громадян у суді встановлюються самими суддями і, відповідно, у кожному суді діють свої правила. У зв'язку з цим слід погодитися з тим, що створення єдиної для всіх видів судочинства нормативної основи, яка буде регламентувати правила поведінки у суді, є об'єктивно необхідним [5, с. 80]. Відсутність єдиних для всіх нормативно визначених правил поведінки громадян у суді, тобто закріплених нормативно правовим актом (голова суду не є суб'єктом правотворчості), не дає можливості вважати їх порушення, як спосіб порушення встановлених у суді правил, що є підставою для застосування заходів процесуального примусу.

Порушення порядку під час судового засідання як спосіб порушення встановлених у суді правил є дії (бездіяльність) учасників процесу або інших осіб, присутніх у залі судового засідання, які не виконують передбачені ЦПК України обов'язки, які направлені на забезпечення у судовому засіданні належного порядку. Так, згідно зі ст. 161 ЦПК України особи, які беруть участь у справі, свідки, перекладачі, експерти, спеціалісти звертаються до суду словами «Ваша честь». Особи, присутні у залі судового засідання, повинні встати, коли входить і виходить суд. Рішення суду особи, присутні у залі, заслуховують стоячи. Особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі дають пояснення, показання, висновки, консультації тощо стоячи. Відступ від зазначених вимог допускається з дозволу головуючого. Особи, які беруть участь у справі, передають документи та інші матеріали головуючому через судового розпорядника (ст. 162 ЦПК України). Дійсно, ЦПК України не визначає дії, які можуть бути кваліфіковані як порушення порядку у залі судового засідання [2, с. 18]. У кожному конкретному випадку суддя, вирішуючи питання про порушення порядку під час судового засідання, повинен визначити, положення якої конкретної норми ЦПК України були порушені учасниками цивільного процесу, або іншими особами, присутніми у судовому засіданні.

Під розпорядженнями головуючого у судовому засіданні, невиконання яких є способом порушення встановлених у суді правил, слід розуміти усні веління, накази головуючого судді учасникам процесу, а також іншим особам, присутнім у судовому засіданні, спрямовані на забезпечення порядку у судовому засіданні та проведення засідання у встановленому законом та судом порядку. Такі веління або накази не є запобіганням порушення порядку під час судового засідання учасником процесу або іншими особами, присутніми у судовому засіданні. Відповідно до ч. 2 ст. 160 ЦПК України головуючий своїми владними розпорядженнями керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності і порядку під час вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками цивільного процесу їх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин справи, усуваючи із судового розгляду все, що не має істотного значення для вирішення справи. Учасники цивільного процесу, а також інші особи, присутні у залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого (ч. 3 ст. 162 ЦПК України). У разі виникнення заперечень у будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, а також свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів щодо дій головуючого, ці заперечення заносяться до журналу судового засідання і про їх прийняття чи відхилення суд постановляє ухвалу (ч. 3 ст. 160 ЦПК України). Розпорядження головуючого передують діям (бездіяльності) учасників процесу, або інших осіб, які присутні у судовому засіданні і які можна розглядати як невиконання розпоряджень головуючого. Характерними особливостями розпоряджень головуючого є: 1) спосіб керування головуючим ходом судового засідання; 2) прямий (безпосередній) вплив на учасників процесу, та осіб, присутніх у судовому засіданні, шляхом встановлення їх прав та обов'язків; 3) односторонній

вибір головуючим процесуальних дій (не підлягають обговоренню ні з іншими суддями під час колегіального розгляду, ні з учасниками процесу); 4) беззаперечна обов'язковість виконання розпоряджень головуючого; 5) обмежений характер владних процесуальних дій головуючого, вони обмежені колом суб'єктів, на які поширюються, це учасники цивільного процесу та інші особи, присутні у залі судового засідання, а також у часі – вони є обов'язковими тільки під час судового засідання. Контроль за виконання таких розпоряджень головуючого покладається на судового розпорядника. Діяльність служби судових розпорядників регламентується Наказом Державної судової адміністрації України від 14 липня 2011 р. № 112 «Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію їх діяльності» [6].

У відповідності до зазначеного Положення судові розпорядники мають право: за дорученням головуючого робити зауваження учасникам судового процесу та іншим особам, присутнім у залі судового засідання, у разі порушення ними встановлених правил або невиконання розпоряджень головуючого у судовому засіданні, вимагати від таких осіб додержання порядку та вживати відповідних заходів щодо усунення порушень; звертатись до працівників правоохоронних органів у випадках порушення громадського порядку у приміщенні суду та з метою затримання осіб, які чинять протиправні дії; видаляти з приміщення суду та зали судового засідання за розпорядженням голови суду, або головуючого судді осіб, які відмовляються виконувати їх законні вимоги, проявляють неповагу до суду, порушують громадський порядок у приміщенні суду та процесуальний порядок здійснення судочинства тощо; складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185-3 КУпАП України [6].

Судове засідання не є формою виключно судового розгляду. Судове засідання проводиться у суді першої інстанції для вирішення різних питань, не пов'язаних з розглядом справи по суті, наприклад, питання про скасування заходів забезпечення позову вирішується у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі (ч. 5 ст. 154 ЦПК України). Судове засідання є однією із форм процесуальної діяльності апеляційного суду, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ. Окремий вид судового засідання – попереднє, яке проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду або забезпечення правильного та швидкого вирішення справи (ч. 1 ст. 130 ЦПК України). Судове засідання є й формою процесуальної діяльності таких специфічних проваджень цивільного судочинства як провадження у зв'язку з нововиявленими обставинами (ч. 1 ст. 365 ЦПК України), провадження у справах про оскарження рішень третейських судів та про видачу виконавчих листів на примусове виконання рішень третейських судів (ч. 3 ст. 389.4 та ч. 1 ст. 389.9 ЦПК України), про визнання та виконання рішень іноземних судів в Україні (ч. 4 ст. 395 ЦПК України), відновлення втраченого судового провадження (ч. 2 ст. 408 ЦПК України). При цьому в одних випадках у ЦПК України передбачалось, що судове засідання проводиться з додержанням загальних правил, встановлених цим Кодексом для судового розгляду, з винятками, встановленими відповідною главою (ч. 11 ст. 130 ЦПК України). В інших випадках ЦПК України передбачає правила судового засідання. Так, заява про скасування судового наказу розглядається судом протягом десяти днів з дня постановлення ухвали про прийняття такої заяви до розгляду у відкритому судовому засіданні. Неявка осіб, належним чином повідомлених про час і місце розгляду заяви про скасування судового наказу, не перешкоджає розгляду такої заяви. Головуючий відкриває судове засідання і з'ясовує, хто із викликаних осіб з'явився, встановлює їх особу, перевіряє повноваження представників, після чого повідомляє зміст заяви про скасування судового наказу і з'ясовує думку осіб, які беруть участь у розгляді такої заяви (ч. 6, 7 ст. 105 ЦПК України). При цьому ЦПК України передбачає тільки одне спеціально обладнане приміщення суду, в якому проводиться судове засідання – зал засідань (ч. 3 ст. 158 ЦПК України). Тобто,

на наш погляд, за наявності передбачених ЦПК України підстав заходи процесуального примусу можуть бути застосовані у судовому засіданні, яке не пов'язане з судовим розглядом.

Протиправне перешкоджання здійсненню цивільного судочинства це дії (бездіяльність) учасників цивільного процесу, осіб, присутніх у судовому засіданні та інших осіб, які направлені на створення перешкод у досягненні завдань цивільного судочинства (справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд та вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересі фізичних осіб, прав та інтересі юридичних осіб, інтересів держави) (ст. 1 ЦПК України). Протиправність діяння виражається у порушенні норми права, або ж, як зазначалося у науковій літературі, юридичного обов'язку [7, с. 47-62]. Відповідно до ч. 1 ст. 90 ЦПК України тільки факт протиправного перешкоджання здійсненню цивільного судочинства може бути підставою застосування заходів процесуального примусу. Тобто перешкоджання повинно бути пов'язане з порушенням конкретної норми ЦПК України. Використання у ст. 90 ЦПК України словосполучення «протиправне перешкоджання» ще раз підкреслює, що підставою застосування є не дії (бездіяльність), а їх наслідки. Хоча деякі дослідники, які визнають єдиною підставою застосування заходів процесуального примусу процесуальне правопорушення, звертають увагу на незрозумілість використання законодавцем словосполучення «протиправно перешкоджають» оскільки перешкоджання суду у відправленні правосуддя завжди є протиправним [8, с. 74].

Висновки. Усі заходи процесуального примусу можна умовно розділити на дві групи у залежності від їх функціональної направленості. До першої групи заходів процесуального примусу відносяться запобігання та видалення із зали судового засідання. Вони направлені на забезпечення належної поведінки учасниками цивільного процесу До другої групи заходів відносяться тимчасове вилучення доказів для дослідження судом та привід, які направлені на отримання доказів. Підставою застосування заходів процесуального примусу, які направлені на забезпечення належної поведінки, учасниками цивільного процесу є факт порушення встановлених у суді правил, підставою застосування заходів процесуального примусу направлених на отримання доказів є факт протиправного перешкоджання здійсненню цивільного судочинства.

Список використаної літератури:

1. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів №6232 від 23.03.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
2. Бобрик В. Заходи процесуального примусу: порівняльно-правовий аналіз у різних видах цивільного судочинства / В. Бобрик // Підприємництво, господарство і право № 10, 2014. – С. 18.
3. Панченко О. Особливості застосування заходів процесуального примусу в адміністративних судах головуючим у судовому засіданні / О. Панченко, О. Кузьменко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – № 3. – 2008. – С. 13.
4. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : [монографія] / [І. Безклубий, С. Бобровник, І. Грищенко та ін.] ; за заг. ред. І. Безклубого. – К. : Грамота, 2014 – С. 402. – (Серія «Про українське право»).
5. Коломоєць Т. О. Ґенеза, доктринальні та нормативні аспекти відповідальності за прояв неповаги до суду / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Калашник. – Херсон : Гельветика, 2013. – С. 80.
6. Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію їх діяльності : Наказ Державної судової адміністрації України від 14 липня 2011 р. № 112. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dsa.court.gov.ua/dsa/2214/ndsa9/.
7. Лейст О. Э. Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 47-62.
8. Гетьманцев М. Заходи процесуального примусу як засоби реалізації цивільної процесуальної відповідальності / М. Гетьманцев // Юридична Україна, 2011. – № 5. – С.74

Рожнов О. В. Основания применения мер процессуального принуждения в свете реформы гражданского процессуального законодательства Украины

В статье делается вывод о том, что в Проекте ГПК Украины общим принципом построения института «Мер процессуального принуждения» является принцип нормативного определения круга действий, за совершение которых могут быть применены меры процессуального принуждения. Исследуя предложенное в Проекте ГПК Украины понятие мер процессуального принуждения, делается вывод о том, что в отличии от определения закрепленного в действующем ГПК Украины, в котором основанием применения соответствующих мер являются не сами действия участников производства, а их последствия, то есть нарушение установленных в суде правил или противоправное препятствование осуществлению гражданского судопроизводства (ст. 90 ГПК Украины), основание применения мер процессуального принуждения – определенные ГПК случаи (ст. 144 Проекту ГПК Украины).

Ключевые слова: *меры процессуального принуждения, основания применения мер процессуального принуждения, нарушение установленных в суде правил, противоправное препятствование осуществлению гражданского судопроизводства.*

Rozhnov O. Grounds for applying procedural coercive measures in light of the reform of the civil procedural legislation of Ukraine

It is concluded that in the draft of the CPC of Ukraine, the general principle of the institution of the "Measles of coercive measures" institution is the principle of normative definition of the range of actions for which the measures of procedural coercion may be applied. Investigating the notion of measures of procedural coercion proposed in the Draft GCP of Ukraine, it is concluded that, unlike the definition established in the current GIC of Ukraine, in which the basis of the application of the appropriate measures are not the actions of the parties of production themselves, but their consequences, that is, the violation of the rules established in the court or unlawful interference with the implementation of civil proceedings (Article 90 of the Code of Civil Procedure of Ukraine), the basis for the application of measures of procedural coercion – certain cases of the GPC (Article 144 of the Draft T K Ukraine)

Key words: *measures of procedural coercion, grounds for application of measures of procedural coercion, violation of rules established in court, unlawful interference with the implementation of civil proceedings.*

УДК 347.472

І. І. Шпуганич
аспірант кафедри інтелектуальної власності,
інформаційного та корпоративного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПОНЯТТЯ І ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРІВ БЛАГОДІЙНОЇ ПОЖЕРТВИ ТА БЛАГОДІЙНОГО ГРАНТУ

У статті проведено аналіз сучасного стану законодавчого регулювання поняття та правової природи договорів благодійної пожертви та благодійного гранту. Детально досліджено право благодійника здійснювати контроль за цільовим використанням пожертви. Виокремлено особливості договору благодійного гранту порівняно з договором благодійної пожертви.

Ключові слова: *пожертва, благодійна пожертва, благодійний грант, цільове використання.*

Постановка проблеми. Проблема фінансування благодійних організацій завжди була і залишається однією з центральних у процесі аналізу діяльності цих суб'єктів. Попри достатньо великий перелік потенційних джерел формування майна таких організацій, останні регулярно змушені залучати додаткові фінансові та матеріальні ресурси для забезпечення досягнення поставлених завдань та цілей. Одним з найпопулярніших на сьогодні джерелом формування активів благодійної організації є отримання нею благодійних пожертв від благодійників. Однак, в юридичній літературі досі відсутні комплексні дослідження правового регулювання благодійних пожертв в Україні, а також такого особливого їх виду, як благодійні гранти. З огляду на викладене вище, дослідження правових аспектів передачі благодійних пожертв та грантів на користь благодійних організацій є актуальним та цікавим не лише з позиції теорії, але й практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Благодійна пожертва, як один із видів пожертви, загалом є мало дослідженою у цивілістичній науці. Більшість науковців приділяють увагу аналізу загальних положень цивільного законодавства України про пожертву, як різновид дарування (О. В. Дзера, А. Р. Домбругова, С. Г. Грабарчук, Є. М. Клюєва), окремих аспектів договору пожертви, зокрема, його укладення та нотаріальне посвідчення (М. С. Долинська), а також поняття та правова природа грантового договору (М. О. Михайлів).

Мета статті – базуючись на проведеному аналізі норм чинного законодавства України і юридичної практики щодо поняття та правової природи договорів благодійної пожертви і благодійного гранту розробити рекомендації щодо удосконалення їх нормативного закріплення та практичного застосування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 729 ЦК України пожертвою є дарування нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, особам, встановленим ч. 1 ст. 720 ЦК України, для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети [1]. При цьому від пожертви слід, на нашу думку, відрізняти термін «благодійна пожертва». Його дефініція міститься у ч. 1 ст. 6 Закону України від 05 липня 2012 року «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (далі – Закон), нею визнається безоплатна передача благодійником коштів, іншого майна, майнових прав у власність бенефіціарів для досягнення певних, наперед обумовлених цілей благодійної діяльності, відповідно до цього Закону [2].

При цьому, мета, досягнення якої обумовлено у договорі пожертви, за загальним правилом, не обов'язково є благодійною. Тоді як у договорі благодійної пожертви встановлюється необхідність

© Шпуганич І. І., 2017

досягнення бенефіціаром саме цілей благодійної діяльності. Тобто благодійною визнаватиметься пожертва, яка передана бенефіціару для забезпечення виконання конкретних благодійних завдань. Наприклад, коли договором про пожертву, укладеним на користь благодійної організації, встановлено мету – надання благодійної допомоги конкретному бенефіціару чи виконання певної благодійної програми, таку пожертву справедливо визнати благодійною. Тоді як у разі передання благодійній організації коштів або майна без чітко визначених напрямків та умов їх використання, а загалом для підтримки її діяльності, навряд чи така пожертва може бути визнана благодійною, попри те, що була передана благодійній організації. Таким чином, вважаємо, що пожертва та благодійна пожертва у частині встановлення мети відрізняються між собою як загальне і спеціальне поняття.

Проте розмежувати дані категорії можна у залежності від предмета відповідного договору. Виходячи із положень ст. 729 ЦК України, предметом договору пожертви можуть виступати нерухомі та рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери. Тоді як предметом договору благодійної пожертви можуть бути кошти, інше майно і майнові права [1]. Буквальне тлумачення термінології цивільного законодавства України дає можливість зробити висновок, що предметом договору пожертви не можуть бути майнові права, а предметом договору благодійної пожертви – цінні папери. Однак, думається, що застосувавши до договору пожертви (благодійної пожертви) загальні положення про договір дарування, якщо інше не встановлено законом, як це зазначено у ч. 3 ст. 729 ЦК України, дасть можливість уникнути існуючих неузгодженостей.

Зважаючи на викладене вище, ми дотримуємося думки, що поняття «благодійна пожертва» є одним із видів «пожертв», а термін «договір пожертви» включає у себе поняття «договір благодійної пожертви».

Цікаво, що благодійна організація у договорі благодійної пожертви може бути як благодійником (пожертвувачем), так і бенефіціаром (обдаровуваним). Договір благодійної пожертви може укладатися між фізичною або юридичною особою (благодійником) і благодійною організацією (бенефіціаром) для досягнення певної мети (наприклад, надання благодійної допомоги конкретно визначеній особі). Тоді, використовуючи отриману пожертву, благодійна організація, виступаючи вже у ролі благодійника, укладає договір благодійної пожертви з тією особою (тепер – бенефіціаром), надання допомоги якій було наперед обумовленою метою у попередньому договорі. Попри схожість наведеної вище конструкції з договором на користь третьої особи, ми дотримуємось думки про недоцільність укладення останнього на практиці, оскільки виключається можливість покладення будь-яких обов’язків (у тому числі щодо цільового використання пожертви) на третю особу, якій первинно передбачалося надання допомоги (передача пожертви).

Благодійна пожертва, бенефіціаром якої є благодійна організація або інша юридична особа, може надаватися з однією чи кількома відкладальними або скасувальними обставинами чи умовами, які не повинні суперечити законам України або порушувати права третіх осіб. Існування такої норми, на нашу думку, не лише не суперечить законодавству, а й є цілком обґрунтованим у певних ситуаціях. Втім, незрозумілим залишається обмеження суб’єктного складу виключно благодійними організаціями та юридичними особами при укладенні договору благодійної пожертви з відкладальними чи скасувальними обставинами. Видається, що включення таких положень до договору, де однією зі сторін виступає фізична особа, не повинно порушувати прав жодної зі сторін договору, якщо при цьому дотримано норм чинного законодавства України і прав третіх осіб.

На практиці уже була здійснена спроба обійти існуючу заборону із включенням подібних умов до договору про благодійну пожертву. Справа з інсуліновими помпами від благодійного фонду «Серце до серця» набула особливого розголосу після проведення журналістського розслідування та численних публікацій у пресі. Більше того, спір щодо спростування опублікованих матеріалів та відшкодування фонду мораль-

ної шкоди розглядався навіть у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ [3]. Відповідно до матеріалів справи, договором, укладеним благодійним фондом «Серце до серця» із користувачами інсулінових помп, передбачена передача їх виключно у безоплатне користування з правом безоплатного передавання у власність користувачу інсулінової помпи, що закуплена за грошові кошти, зібрані волонтерами благодійного фонду. За умовами договору благодійний фонд надає інсулінову помпу для вільного використання користувачем протягом п'яти років, а потім, на прохання, користувача безоплатно передає йому помпу у власність для подальшого використання відповідно до інструкції виробника. Також сторонами укладався додаток до цього договору, в якому визначалися умови закупівлі необхідних витратних матеріалів для безперебійного функціонування помпи, яка була отримана користувачем від фонду. Відповідно до додатка, користувачі помп зобов'язані були закуповувати всі витратні матеріали власним коштом у ТОВ «Перфект Трейдінг Груп». Якщо дана умова не була дотримана, тоді помпа передавалася іншій дитині. Як пояснили представники благодійного фонду, дане положення було необхідним з позиції постійного контролю за використанням помп, кількість яких була обмежена.

На нашу думку, включення подібних умов до договору благодійної пожертви є порушенням норм чинного законодавства України. Адже у такому випадку бенефіціари змушені закуповувати необхідні витратні матеріали у визначеної компанії, при цьому на невигідних (як згодом з'ясувалося) умовах. Тобто, у даному випадку бенефіціари є обмежені у свободі укладення договору та виборі контрагентів на поставку матеріалів. Більше того, ми вважаємо, що благодійний фонд міг обрати ефективні методи контролю за постійним використанням помп, які б при цьому не порушували права бенефіціарів та не суперечили б законам України. Прикладом такого могли б бути регулярні медичні обстеження дітей, яким були передані помпи, які б підтвердили необхідність їх подальшого використання.

Таким чином, розглянувши дану ситуацію крізь призму включення до договору благодійної пожертви, укладеного з бенефіціаром-фізичною особою, відкладальних і скасувальних обставин, можна констатувати доцільність такого підходу. Адже, у випадку, коли благодійна пожертва не використовується бенефіціаром, чи внаслідок недбалого ставлення до пожертви, вона може бути знищена або істотно пошкоджена, або ж коли відпала потреба у пожертві (у наведеному вище випадку – наприклад, смерть дитини, яка використовувала інсулінову помпу), чи бенефіціар не виконав певних, покладених на нього обов'язків для підтвердження необхідності йому пожертви (наприклад, не надав лікарських висновків чи інших документів), закріплення у договорі відповідних скасувальних умов чи обставин дало б можливість повернути благодійнику (не лише юридичній особі) передану ним пожертву, якщо вона збереглася у натурі, з подальшою передачею її іншому бенефіціару.

Важливо детально проаналізувати окремі права благодійників за договором пожертви, зокрема, щодо контролю за цільовим використанням пожертви, а також зміни цілей, порядку використання та бенефіціарів благодійної пожертви. Право пожертвувача здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, встановленої договором про пожертву, передбачено у ч. 1 ст. 730 ЦК України [1]. Водночас Закон дозволяє контролювати цільове використання пожертви також і уповноваженим благодійником особам (ч. 6 ст. 6 Закону). Думається, що ці особи повинні мати належне документальне підтвердження відповідних прав по здійсненню контролю. Таким може бути, наприклад, видана благодійником довіреність або ж рішення чи витяг з протоколу засідання органу управління благодійника-юридичної особи тощо.

Звичайно, повноваження благодійника щодо контролю за використанням пожертви є суттєвими. Проте слід чітко визначити, які правові наслідки наступають у разі порушення цілей, строків та порядку використання пожертви.

На підставі аналізу норм ЦК України, необхідно розмежувати два альтернатив-

них способи вирішення проблеми невикористання пожертви відповідно до встановленої у договорі мети. Перший стосується ситуації, коли використання пожертви за призначенням виявилося неможливим. У такому випадку, для зміни мети використання пожертви необхідним є одержання ***згоди пожертвувача***, а у разі його смерті чи ліквідації юридичної особи – за рішенням суду. Подібна норма міститься і у Законі України, де у ч. 5 ст. 6 передбачено, що зміна цілей та порядку використання благодійної пожертви можлива ***за згодою благодійника або його правонаступників***, а також на підставі рішення суду чи в інших випадках, визначених законом або правочином благодійника. Наведені вище витяги із законодавства стосуються випадків, коли не йдеться про порушення обов'язку бенефіціара щодо цільового використання пожертви. Тобто, зміну мети використання пожертви у даному випадку не слід розглядати як санкції щодо бенефіціара. Втім, аналізовані нами положення є суперечливими у частині визначення суб'єкта, який вправі надати згоду на зміну цілей використання пожертви у випадку смерті або реорганізації благодійника: його правонаступники чи суд.

З іншого боку, коли йдеться про нецільове використання пожертви, як порушення зобов'язань бенефіціара, то законодавством передбачена можливість розірвання договору пожертви на вимогу пожертвувача або його правонаступників відповідно до ч. 3 ст. 730 ЦК України [1]. При цьому Закон у сфері благодійності надає благодійникам та їх правонаступникам право змінити бенефіціарів благодійної пожертви у разі порушення цілей, строків та порядку використання. Очевидно, що при зміні бенефіціара відбувається розірвання договору пожертви з попереднім контрагентом. Але розірвання договору пожертви відповідно до ЦК України не обов'язково супроводжується зміною бенефіціара. Тобто, керуючись нормами ЦК України, благодійна організація вправі розірвати договір пожертви, повернувши собі пожертву, не передаючи її при цьому іншому бенефіціару. Таким чином виникає питання щодо подальшої долі такої пожертви. Особливо гострою є ця проблема, коли предмет пожертви був придбаний благодійною організацією за кошти, зібрані серед інших благодійників, або ж був переданий організації однією чи кількома особами. З нашої точки зору, благодійна організація вправі прийняти рішення про розірвання договору пожертви у разі її нецільового використання. Водночас, організація не може самостійно приймати рішення щодо зміни бенефіціара, адже при цьому будуть порушені права благодійників, якщо при передачі останніми майна (згодом – пожертви) або коштів на його придбання було обумовлено особу бенефіціара. Вважаємо, що у даному випадку принципово важливо враховувати думку таких благодійників, оскільки благодійна організація повинна діяти відповідно до взятих на себе зобов'язань щодо цільового використання отриманих нею пожертв. Відтак, самовільна зміна (навіть при наявності достатніх умов для цього) благодійною організацією бенефіціара без погодження з благодійникам може стати підставою для розірвання договорів пожертви, укладених між благодійниками та організацією, у зв'язку з нецільовим використанням пожертв.

Бенефіціари, яким буде передана благодійна пожертва, можуть визначатися благодійником або уповноваженими ним особами також на конкурсних засадах. При цьому згідно з ч. 4 ст. 6 Закону умовами конкурсу можуть визначатися дії, які бенефіціар має виконати на користь третіх осіб, крім тих, які пов'язані з благодійником.

Особливим видом благодійної пожертви є благодійний грант. Ним визнається цільова допомога у формі валютних цінностей, яка має бути використана бенефіціаром протягом строку, встановленого благодійником. Таким чином, характерними ознаками благодійного гранту є, по-перше, надання його виключно у формі валютних цінностей, по-друге, строк, протягом якого грант повинен бути використаний.

Оскільки до благодійних грантів застосовуються положення про благодійні пожертви, якщо інше не визначено законом, то слід наголосити на спрощеній формі укладення такого договору. На відміну від загального правила, встановленого

ЦК України, Закон не вимагає обов'язкового нотаріального посвідчення договору благодійної пожертви (гранту) валютних цінностей на суму, яка перевищує п'ятдесяти кратний розмір неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. Дана норма є не лише прогресивною, але й вкрай необхідною для максимального спрощення надання благодійних пожертв і грантів зокрема. Інакше, благодійникам довелося б укладати нотаріально посвідчені договори про пожертву щоразу, коли її розмір перевищував би 850 грн. Крім цього, неможливими б стали електронні благодійні пожертви у розмірі, більшому, ніж ця сума. Також було б практично унеможливлене отримання благодійних пожертв (грантів) від нерезидентів України, іноземних та міжнародних організацій тощо.

Однак, наведений вище виняток із правила не поширюється на інші законодавчі вимоги щодо форми договору благодійної пожертви. Загалом на практиці договори пожертви часто укладаються без дотримання письмової форми шляхом передачі коштів, майна чи майнових прав бенефіціарам. Проте слід пам'ятати, що дотримання загальних вимог цивільного законодавства щодо форми договору є дуже важливими, а іноді безпосередньо впливає на дійсність договору. Наприклад, передання благодійній організації пожертви у вигляді нерухомого майна потребує дотримання письмової форми з обов'язковим нотаріальним посвідченням такого договору. Договір пожертви майнового права повинен бути укладений у письмовій формі. У разі недотримання визначених вище форм, відповідні договори будуть нікчемними.

Другою особливістю благодійного гранту, у порівнянні з пожертвою, є встановлення певного строку для його цільового використання. У разі, якщо не відбулося цільове використання суми валютних цінностей благодійного гранту протягом строку, визначеного благодійником, вони підлягають поверненню благодійнику як поворотна фінансова допомога. Відповідний строк, протягом якого благодійний грант повинен бути використаний, зазвичай, передбачений в умовах надання гранту. Однак, відповідні норми можуть міститися і у законодавчих актах. Наприклад, в українському законодавстві закріплені положення щодо обмеження часових рамок використання благодійної допомоги. Проте, містяться такі норми у ПК України, а саме у п. 170.7.5. Терміни використання благодійної допомоги встановлені лише для випадків, коли вона надається у вигляді коштів. Відтак, набувач має право на її використання протягом строку, встановленого умовами такої допомоги, але не більше 12 календарних місяців, наступних за місяцем отримання такої допомоги, крім допомоги, наданої на лікування, право на використання якої становить не більше 24 календарних місяців, наступних за місяцем отримання такої допомоги, за винятком отримання благодійної допомоги у вигляді ендавменту [4]. При цьому правові наслідки невикористання протягом зазначених періодів часу благодійної допомоги та при умові, що кошти не повертаються благодійнику, пов'язані з необхідністю включення невикористаної суми такої допомоги до складу загального річного оподатковуваного доходу та сплати відповідного податку.

При цьому наведені вище строки можуть бути продовжені за умови звернення набувача цільової благодійної допомоги до контролюючого органу з поданням щодо продовження строку використання цільової благодійної допомоги з наведенням обставин, які свідчать про неможливість її повного використання у визначені строки.

Справедливо визнати, що своєчасне використання благодійних пожертв тісно пов'язане з питанням ефективності благодійної допомоги, що надається. Адже, коли особа потребує термінової допомоги чи то у грошовій чи у натуральній формі, важливою є вчасна передача бенефіціару пожертв, отриманих благодійною організацією від благодійників. Особливо актуальним дане питання було, для прикладу, у період проведення Антитерористичної операції на сході України. Тоді громадськість масово підтримувала тих, хто боронив нашу державу. Люди регулярно передавали благодійним організаціям не лише кошти для підтримки української армії, але й речі першої необхідності та

продукти харчування. Потреба у таких благодійних пожертвах, особливо на початку конфлікту, була особливо відчутною. Своєю чергою, передача благодійними організаціями допомоги бенефіціарам в якомога коротші строки була пріоритетним завданням тих організацій, ціллю діяльності яких була реальна підтримка потребуючих, а не отримання майна шляхом шахрайства під прикриттям благодійністі. При цьому, останні ж використовували благодійні пожертви не за цільовим призначенням чи взагалі їх привласнювали. Такі дії псевдоблагодійних організацій потребують відповідної реакції з боку правоохоронних органів та притягнення винних осіб до відповідальності. Адже, якщо благодійна організація має на меті здійснення благодійної діяльності, а не приховання чи здійснення незаконної діяльності, у тому числі привласнення переданого їй майна, вона своєчасно використовуватиме благодійні пожертви, тобто у строки, що є оптимальними для забезпечення законних інтересів бенефіціарів та які не суперечать побажанням благодійників.

Проблемним з позиції цивілістики є ситуація, коли строки та порядок використання благодійної пожертви взагалі не встановлені у відповідному договорі про пожертву. Видається, що застосування норм податкового законодавства до подібної ситуації є не зовсім коректним, оскільки вони регулюють публічну складову відповідних правовідносин і повинні застосовуватися до питань оподаткування невикористаної суми пожертви. З іншого боку, відсутність законодавчих обмежень строків цільового використання створює перешкоди благодійникам для притягнення бенефіціарів до відповідальності. Адже, якщо пожертва не використовується, у благодійників відсутні механізми, а головне, правові підстави для зміни бенефіціара у порядку ч. 7 ст. 6 Закону. Таким чином існує певна прогалина, що не дає можливості на практиці інакше, окрім обов'язкового оподаткування невикористаної благодійної допомоги відповідно до п. 170.7.5 ПК України, вплинути на благодійні організації чи інших бенефіціарів, які не використовують отримані за договором про пожертву кошти, якщо в останньому не містилося вказівки на часові рамки щодо їх цільового використання.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що встановлення на законодавчому рівні граничних строків використання благодійних пожертв забезпечить стабільність та своєчасність цільового використання благодійної допомоги. Крім того, така норма була б своєрідною додатковою гарантією для благодійників, адже часто на практиці договори про пожертву не укладаються у письмовій формі, а самі пожертви перераховуються через мережу Інтернет, за допомогою благодійного телекомунікаційного повідомлення або ж у вигляді грошового переказу на банківський рахунок бенефіціара тощо. Але потрібно наголосити на тому, що відповідні крайні строки використання благодійних пожертв повинні міститися у нормативно-правових актах, що регулюють загальні засади благодійної діяльності в Україні, а не її податкові аспекти.

Видається, що підхід до визначення граничних термінів використання благодійної пожертви, який міститься у ПК України, може бути застосований і у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Тому пропонуємо доповнити цей акт відповідними нормами, які б обмежували строк цільового використання благодійних пожертв одним роком з моменту їх отримання, якщо інше не встановлено договором між благодійником та бенефіціаром. Винятком із даного правила слід визнати випадки, коли благодійна пожертва передається з метою формування благодійного ендавменту.

Висновки і пропозиції. Як показує практика останніх кількох років, українці активно долучаються до здійснення благодійної діяльності. Благодійна пожертва – один з найбільш розповсюджених способів безоплатної цільової передачі коштів та майна бенефіціару. З огляду на особливе цільове призначення благодійна пожертва є різновидом пожертви, загальні положення про яку містяться у ЦК України. Не применшуючи ролі інших умов договору пожертви, важливу роль при його виконанні відіграє право благодійника здійснювати контроль за цільовим використанням пожертви, а також правові наслідки порушення відповідного обов'язку бенефіціаром.

Дослідження правової природи благодійного гранту дає можливість виокремити такі його особливості, як обмежений строк, протягом якого грант повинен бути використаний, та можливість його надання виключно у формі валютних цінностей. З метою уникнення ситуацій, коли благодійні організації чи інші бенефіціари накопичують передані їм пожертви, тривалий період не використовуючи їх з огляду на відсутність у договорі будь-яких часових обмежень, пропонується встановити у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» граничні строки використання благодійних пожертв, застосувавши при цьому підхід, що міститься у ПК України.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України від 18.03.2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
2. Про благодійні організації та благодійну діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 52.
3. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.12.2014 року у справі № 6-36784св14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41993349.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

Шпуганич И. И. Понятие и правовая природа договоров благотворительного пожертвования и благотворительного гранта

В статье проведен анализ современного состояния законодательного регулирования понятия и правовой природы договоров благотворительного пожертвования и благотворительного гранта. Подробно исследованы право благотворителя осуществлять контроль над целевым использованием пожертвования. Выделены особенности договора благотворительного гранта по сравнению с договором благотворительного пожертвования.

Ключевые слова: *пожертвование, благотворительное пожертвование, благотворительный грант, целевое использование.*

Shpuganych I. Concept and legal nature of charitable donations' and charitable grants' contracts

The article analyzes the current state of legislative regulation of the concept and legal nature of charitable donations' and charitable grants' contracts. The benefactor's right to control the target usage of donations is investigated in detail. The features of the charitable grant agreement are compared with the charitable donation's contract.

Key words: *donation, charitable donation, charitable grant, target usage.*

УДК 349.232:061.1:331.221.1

М. І. Пипяк
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права
Вінницького національного аграрного університету

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ НА ОСНОВІ ЄДИНОЇ ТАРИФНОЇ СІТКИ

У статті досліджується недосконалість законодавства у тій частині, яка призводить до неефективності застосування Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери. Проаналізовано нормативні положення, якими забезпечуються державні гарантії оплати праці в Україні. Знайдено рішення по вдосконаленню чинного законодавства для подолання наявної проблеми в оплаті праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки.

Ключові слова: *єдина тарифна сітка, бюджетна сфера, оплата праці, мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум, тарифний розряд, коефіцієнт.*

Постановка проблеми. Логіка запровадження Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери будується на забезпеченні диференціації між працівниками відповідно до їх кваліфікації [1]. Однак, по факту задумана диференціація, у зв'язку з недосконалістю законодавства, не забезпечена. Сьогодні частими є випадки, коли, наприклад, прибиральники, які не витратили жодного року життя на отримання вищої освіти, а також деякі категорії лікарів, які навчились по 7 років у виші, отримують практично однакову заробітну плату. Такі випадки з різними категоріями бюджетних працівників, у зв'язку з тим, що сьогодні Єдина тарифна сітка фактично не забезпечує головного завдання, яке на неї покладалось, досить поширені. Дана ситуація призводить до втрати престижу кваліфікованої праці, до втрати стимулів для молоді здобувати та покращувати свій професійний рівень, а також сприяє зростанню соціальної напруги. Очевидно, що ситуація, яка склалась, потребує максимально швидкого вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти питання оплати праці працівників бюджетної сфери досліджувались великою кількістю науковців, серед яких В. Андрієнко, А. Базилюк, Н. Болотіна, І. Д. Ватуля, Г. В. Власюк, М. Гетьманцева, Л. І. Лазор, Ж. К. Нестеренко, В. Ротань, Г. Чанишева, Н. Хуторян та багато інших. Однак, немає сьогодні наукової роботи, яка б відображала вирішення поставленої проблематики у світлі останніх змін у законодавстві.

Мета статті – дослідити корінь проблеми оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки, а також напрацювання ефективних та логічних змін до законодавства, результатом яких стане розв'язання заданої проблеми.

Виклад основного матеріалу. Взагалі у вітчизняному законодавстві відсутнє легальне визначення поняття працівників бюджетної сфери. На сьогодні при ви-

© Пипяк М. І., 2017

значенні поняття працівників бюджетної сфери основним є критерій фінансування виплати заробітної плати даної категорії працівників з бюджетних коштів. Таким чином, до поняття працівників бюджетної сфери включаються всі працівники, заробітна плата яких фінансується з бюджетних джерел різних рівнів. У цьому випадку до категорії працівників бюджетної сфери входять, поряд із працівниками, праця яких оплачується на основі Єдиної тарифної сітки (далі – ЄТС), працівники, на яких ЄТС не поширюється, але які одержують заробітну плату безпосередньо з відповідних бюджетів [2, с. 171].

На даний час у країні існує дві паралельні системи оплати праці працівників бюджетної сфери: одна заснована на дії Єдиної тарифної сітки; інша – регульована спеціальними нормативно-правовими актами, які можна віднести до спеціального законодавства, що регулює оплату праці окремих категорій працівників (державні службовці, судді, працівники правоохоронних органів, прокурорські працівники тощо) [2, с. 171].

Відповідно до Закону України «Про оплату праці» заробітна плата – це винагорода, обчислена, зазвичай, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Її розмір залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства [3].

У ст. 96 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) визначено, що основою організації оплати праці є тарифна система оплати праці, яка складається з тарифних сіток, тарифних ставок, схеми посадових окладів і тарифно-кваліфікаційних характеристик [4]. Підкреслимо, що введення єдиної тарифної системи у практику організації оплати праці було одним із центральних моментів реформи заробітної плати й означало перехід до міжгалузевого, міжкатегорійного й міжпрофесійного впорядкування тарифних умов оплати праці осіб, які працюють за наймом як у бюджетній сфері, так і на підприємствах та установах різних форм власності. Регулювання тарифної оплати праці на підставі єдиної тарифної системи в умовах ринкових відносин може забезпечити соціально справедливий принцип оплати – рівну оплату за працю рівної складності незалежно від форм її прикладення, а також соціальний захист трудящих, яким роботодавець гарантує оплату у розмірі тарифної ставки (окладу) відповідного розряду за виконання норми праці, її кількісних і якісних параметрів. Тобто єдина тарифна система є загальноприйнятою системою оплати праці [5, с. 109-110].

Вітчизняний науковець О. Кустовська визначає головні причини нерівності в оплаті праці у величезних якісних відмінностях між людьми, спричинених вродженими та фізичними здібностями, освітою, підготовкою, досвідом. Важливим фактором є людський капітал – запас корисних і цінних знань, нагромаджених під час навчання, який підвищує вартість висококваліфікованої робочої сили. Частину високої заробітної плати працівників вищої кваліфікації (юристів, менеджерів) слід розглядати як дохід на інвестиції в людський капітал [6, с. 115; 7, с. 137].

Відомо, що диференціація заробітної плати зумовлена й відмінностями в освіті та кваліфікації: ті працівники, що мають вищу освіту, високу професійну підготовку і виконують відповідну роботу, одержують більшу заробітну плату, ніж ті, що не мають належної освіти та досвіду роботи за спеціальністю. В умовах науково-технічного прогресу склад робочої сили змінюється: спостерігається збільшення частки висококваліфікованої праці. Так, у зарубіжних країнах, як правило, заробітна плата працівників розумової праці у середньому перевищує заробітну плату робітників: у Німеччині – на 20%; Італії і Данії – на 22%; в Люксембурзі – на 44%; Франції – на 61% [8, с. 141; 7, с. 137].

Неможливо реалізувати принцип справедливості оплати праці, якщо не враховувати рівень кваліфікації, необхідний для її виконання. Ігнорування останнього критерію приводить до втрати престижу кваліфікованої праці та, як наслідок, деградації цілих галузей економіки.

Суттєвим впливовим чинником диференціації заробітної плати є профспілки та організації найманих працівників, які

вимагають не тільки підвищення рівня оплати праці, а й підвищення мінімальної заробітної плати, яка могла б задовольнити потреби працівників та забезпечити їх добробут. Інститут мінімальної заробітної плати у кожній країні має свої особливості. У світі існують дві моделі формування її рівня. Відповідно до першої – рівень мінімальної заробітної плати встановлюється для всієї економіки країни відповідно до розрахунку за певний період відпрацьованого часу. Другу модель характеризує те, що її розмір зафіксовано в окремих галузях, а не у цілому для всієї економіки країни. Її рівень узгоджують під час укладання галузевої колективної угоди між профспілками і роботодавцями. Ця модель характерна для таких країн, як Німеччина, Італія, Великобританія, Данія, Фінляндія, Швеція [9; 7, с. 138].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про оплату праці» розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості. Мінімальна заробітна плата встановлюється у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб [3; 10, с. 351].

В Україні на мінімальну заробітну плату покладаються функції регулювання структури і динаміки середньомісячної заробітної плати. Під час визначення рівнів мінімальної заробітної плати країна орієнтується на прожитковий мінімум для працездатних осіб. При цьому в Україні не виконуються міжнародні норми щодо достатнього забезпечення не тільки працівника, а й членів його сім'ї, не виконується у повному обсязі норма ст. 48 Конституції України, яка гарантує кожному «право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» [11], оскільки під час встановлення розміру мінімальної заробітної плати не враховується сімейна складова [10, с. 351].

Сучасне трудове право має забезпечити реалізацію конституційних приписів стосовно того, що людина є в Україні найвищою соціальною цінністю, і кожен працюючий має безумовне право на відплатність своєї праці. З цією метою необхідно передбачити нові підходи і розробити такі механізми, що адекватно відповідатимуть як сьогоднішнім складним, так і подальшим ринковим явищам у цілому за умови їх сталого розвитку і стабілізації [12, с. 3].

Перші етапи трансформації економіки України характеризувалися негативними тенденціями в оплаті праці, нераціональною міжгалузевою, міжрегіональною, міжкваліфікаційною диференціацією заробітної плати; безсистемністю правового регулювання гарантійних надбавок і доплат, недосконалим механізмом індексації і забезпечення своєчасності виплати заробітної плати; нелогічним характером внесення змін до чинного законодавства. На фоні розвитку кризових фінансово-економічних явищ ці проблеми в оплаті праці посилилися і загострилися [12, с. 3].

Заробітна плата являє собою один з головних показників і чинників рівня соціально-економічного життя кожної країни та людини зокрема. Найбільшою соціальною проблемою в Україні є велика різниця між високою вартістю життя і низькою ціною праці. Оплата праці українців знаходиться на одному з найнижчих рівнів серед країн колишнього СРСР і Європи. Серед накопичених проблем у сфері оплати праці особливе місце посідає низька питома вага витрат на робочу силу у собівартості виробництва. В умовах ринкової економіки оплата праці базується на двох головних принципах – економічній свободі ринкових суб'єктів та їх повній відповідальності за результатами своєї діяльності. Тому дедалі гострішою стає проблема заробітної плати працівників, яка має повністю залежати від ефективності роботи виробничої одиниці та матеріально зацікавити її у кінцевих результатах своєї праці [13, с. 160].

Домінуючим завданням у сфері оплати праці є захист працюючих від нерегуляр-

ності і неадекватності винагород за працю. Якщо розглянути досвід розвинутих країн, то можна помітити позитивні напрями щодо регулювання заробітної плати. Впровадження економічних реформ у країнах Східної Європи супроводжувалось, як правило, здійсненням численних і різнобічних заходів щодо державного регулювання реального рівня життя населення, забезпечення відповідних соціальних пропорцій. У Польщі на основі прогнозу зростання цін на наступний місяць, який складається міністерством фінансів, розраховується норматив, що визначає припустиму межу приросту зарплати на державних підприємствах. Аналогічні нормативи застосовуються у Болгарії та Румунії. Мінімальна заробітна плата визначається у Польщі щоквартально після консультацій з профспілками, виходячи з результатів обстеження сімейних бюджетів. У бюджетних організаціях та установах Польщі динаміка заробітної плати визначається за допомогою спеціального нормативу по відношенню до динаміки середньої зарплати у матеріальному виробництві. На жаль, ці важливі моменти мало у чому знайшли втілення у механізмі політики доходів, що діє зараз в Україні [14, с. 27; 13, с. 162].

Оплата праці кожного працівника повинна бути гідною та відповідати його кваліфікаційному рівню, а також об'єму фактичного навантаження на виробництві.

Міжнародна організація праці визначає поняття «Гідна праця» як «ефективну працю у хороших і безпечних умовах, що дає працівникові задоволення, можливість повною мірою виявити свої здібності, навички і майстерність, працю з гідною оплатою і справедливим розподілом плодів прогресу, працю, коли права трудящих захищені» [15]. Основою гідної праці є повна і продуктивна зайнятість, здорові умови і справедлива оплата праці працівників. Також останнім часом все частіше говориться про значення дотримання на робочих місцях екологічних нормативів, підвищенні соціальної відповідальності працедавців за створення подібних умов, а також про значення законодавчого закріплення норм гідної праці [16, с. 48].

Основа проблеми оплати праці працівників бюджетної сфери в Україні полягає у декількох аспектах. По-перше, жоден працівник будь-якої кваліфікації у бюджетній сфері не отримує гідної оплати своєї праці. По-друге, не реалізована належна диференціація оплати праці між працівниками різних кваліфікаційних рівнів, що призводить до втрати престижності кваліфікованої праці.

30 серпня 2002 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» [1]. Цією постановою передбачена диференціація оплати праці працівників у бюджетній сфері шляхом визначення тарифного розряду від 1 до 25 для різних займаних посад. Перший (1-й) розряд призначається найменш кваліфікованому працівнику та застосовується для розрахунку окладів по усій Єдиній тарифній сітці шляхом множення грошового виразу 1-го тарифного розряду на визначений у Єдиній тарифній сітці коефіцієнт, передбачений для кожного наступного тарифного розряду. Посадовий оклад 1-го тарифного розряду до 1 січня 2017 року, відповідно до законодавства України, повинен був встановлюватись у розмірі не меншому за мінімальну заробітну плату. Однак, норма про відповідність 1-го тарифного розряду мінімальній заробітній платі з року у рік ігнорувалась урядом, а грошовий рівень 1-го тарифного розряду визначався шляхом прийняття окремої постанови Кабінету Міністрів України та був на порядок нижчим від мінімальної заробітної плати. Враховуючи те, що відповідно до Закону України «Про оплату праці» працівник не може отримувати заробітної плати нижче мінімальної, декілька коефіцієнтів найнижчих тарифних розрядів ігнорувались, а заробітна плата працівникам відповідних категорій з такими тарифними розрядами встановлювалась прийняттям щороку нової постанови Кабінету міністрів України. Така оплата праці була на рівні мінімальної заробітної плати з фактично непомітною диференціацію, у рази меншою ніж передбачена Єдиною та-

рифною сіткою. Ще більше проблема поглибилась з 1 січня 2017 року, коли набрало чинності змінене положення постанови «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» у частині відв'язки рівня 1-го тарифного розряду від мінімальної заробітної плати та прив'язці його до мінімального прожиткового мінімуму для працездатних осіб встановленого на 1 січня календарного року. Справа у тому, що на даний момент мінімальна заробітна плата в Україні складає 3200 гривень, а прожитковий мінімум для працездатних осіб встановлений на 1 січня у два рази менший – 1600 гривень. Така ситуація автоматично призводить до повної зрівнялівки посадових окладів тепер уже не декількох найнижчих тарифних розрядів, а майже половини Єдиної тарифної сітки від 1-го по 11-й тарифний розряд. Судячи з динаміки росту мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатних осіб передбаченого проектом державного бюджету України на 2018-й рік у наступному році зрівнялівка посадових окладів охопить ще більше тарифних розрядів. Чинний уряд вирішує зазначену проблему старим методом – шляхом прийняття щороку постанови про визначення окладів працівників, чиї тарифні розряди підпадають під зрівнялівку на рівні мінімальної заробітної плати, та встановленні фактично не помітної диференціації між такими тарифними ставками, яка у рази менша від передбаченої Єдиною тарифною сіткою. Фактично це створює ситуацію, коли у працівника 1-го тарифного розряду та 11-го тарифного розряду практично однакові посадові оклади, з майже відсутньою диференціацією.

Висновки і пропозиції. Рішення дослідженої проблеми в оплаті праці працівників бюджетної сфери, яка тільки поглиблюється протягом останніх років, на нашу думку, достатньо просте. Все, що необхідно для забезпечення справедливої оплати праці, для реалізації диференціації у залежності від рівня кваліфікації та займаної посади працівника – це повернутись до первинної логіки, закладеної при створенні Єдиної тарифної сітки. Ця логіка полягає у тому, що 1-ий тарифний розряд повинен законодавчо встановлюватись, а також фактично забезпечуватись у розмірі не меншому за мінімальну заробітну плату. У такому випадку диференціація, передбачена Єдиною тарифною сіткою, буде реалізована у повному обсязі, зросте престиж кваліфікованої праці, а рівень соціальної напруги суттєво знизиться.

Список використаної літератури:

1. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-п/paran79#n79.
2. Тюнконог Т. Ю. Особливості системи оплати праці працівників бюджетної сфери та напрямки її удосконалення / Т. Ю. Тонконог // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 171.
3. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр.
4. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08.
5. Кабаченко М. О. Система оплати праці: проблемні питання / М. О. Кабаченко // Право та інновації. – 2015. – № 2(10). – С. 109-110.
6. Кустовська О. В. Порівняльний статистичний аналіз диференціації в оплаті праці (дослідження науковців) / О. В. Кустовська, Т. М. Безродна // Вісник ТНЕУ. 2011. – Вип. 2. – С. 114.
7. Грушева А. А. Диференціація заробітної плати: проблеми, чинники, аналіз вітчизняних реалій та зарубіжний досвід / А. А. Грушева, К. О. Холявко // Світ Фінансів. 2014. – № 4. – С. 137-138.
8. Баранов В. В. Світовий досвід побудови ефективної системи оплати праці на підприємстві / В. В. Баранов // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2011. – Вип. 20(1). – С. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npkntu_e_2011_20(1)__23.pdf.

9. Кваснікова Г. С. Закордонний досвід застосування оплати праці найманих працівників / Г. С. Кваснікова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nauka.kushnir.mk.ua.
10. Шульгінова Л. А. Правове забезпечення державного регулювання заробітної плати: проблеми та перспективи / Л. А. Шульгінова // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1(41). – С. 351.
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
12. Капліна Г. А. Проблеми правового регулювання оплати праці в ринкових умовах України і шляхи їх вдосконалення : дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / Г. А. Капліна. – Луганськ, 2009. – 201 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://mydisser.com/en/catalog/view/6/346/23662.html.
13. Хаустова Є. Б. Проблеми заробітної плати в Україні та шляхи їх вирішення / Є. Б. Хаустова, І. В. Мариченко // International scientific journal. – 2015. – № 9. – С. 159-163.
14. Шило Ж. С. Проблеми заробітної плати та вартості робочої сили в Україні / Ж. С. Шило, О. Ю. Поліщук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvse/2010_1/45.pdf.
15. Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации 2007 г. : Доклад МОТ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/public/russian/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/rep-v.pdf.
16. Капліна Г. А. Характеристика концепції гідної праці в Україні / Г. А. Капліна // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – №26. – С. 48

Пыпяк Н. И. Особенности и проблемы оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки

В статье исследуется несовершенство законодательства в той части, которая приводит к неэффективности применения Единой тарифной сетки разрядов и коэффициентов по оплате труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы. Проанализированы нормативные положения, которыми обеспечиваются государственные гарантии оплаты труда в Украине. Найдено решение по совершенствованию действующего законодательства для преодоления существующей проблемы в оплате труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки.

Ключевые слова: *Единая тарифная сетка, бюджетная сфера, оплата труда, минимальная заработная плата, прожиточный минимум, тарифный разряд, коэффициент.*

Pypiak M. Features and problems of pay of employees of the budgetary sphere based on the Unified Tariff Grid

The article investigates the imperfection of legislation in that part, which leads to the ineffectiveness of the application of the Unified Tariff Grid of levels and the coefficients of remuneration of employees of institutions, institutions and organizations of certain branches of the budget sphere. The normative provisions, which provide state guarantees of wages in Ukraine, are analyzed. The decision on perfection of the current legislation for overcoming of an existing problem in a payment of workers of budgetary sphere on the basis of the Uniform tariff grid is found.

Key words: *Uniform tariff grid, budget sphere, labor remuneration, minimum wage, living wage, tariff rate, coefficient.*

УДК 336.221.24:336.225/.227](477)

Р. В. Джох
асистент кафедри адміністративного та фінансового права,
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КОНТРОЛЬОВАНИХ ОПЕРАЦІЙ ЗА ПОДАТКОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті досліджено поняття «контрольованої операції» за міжнародними правовими актами та законодавством України. Це поняття розкрито шляхом аналізу трьох критеріїв віднесення господарських операцій до контрольованих, а саме: суб'єктного, предметного та вартісного. Запропоновано внести зміни в Податковий кодекс України та включити в коло контрольованих операцій внутрішні (господарські операції між резидентами).

Ключові слова: *контрольована операція, господарська операція, оподаткування, пов'язані особи, фінансовий результат.*

Постановка проблеми. Контрольована операція є виключно юридичним явищем. Поняття «контрольована операція» введено в Податковий кодекс України (далі – ПК) в 2013 році із прийняттям законодавства, яке встановлює та регулює контроль за трансфертним ціноутворенням. На сьогоднішній день поняття «контрольованої операції» в Україні розкривається шляхом встановлення критеріїв віднесення господарських операцій до контрольованих. Проте згадані критерії сформульовані за допомогою значної кількості понять, тому для використання на практиці критеріїв віднесення господарських операцій до контрольованих, необхідним є звернення до законодавства, в якому розкриваються ці поняття. Враховуючи наведене вище, вважаємо, що дослідження поняття та сутності контрольованих операцій за податковим законодавством України є своєчасним та необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність трансферного ціноутворення та контрольованих операцій досліджували: О.В. Валієва, О.О. Вороніна, І.С. Комар, П. Кричун, К.А. Непесов та ін. Проте явище контрольованих операцій крізь призму сучасного податкового законодавства України ними не досліджувалося.

Мета статті – дослідити поняття та сутність контрольованої операції за податковим законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Настановами Організації економічного співробітництва та розвитку щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (далі – Настанови ОЕСР) контрольовані операції – це операції між двома підприємствами, які є асоційованими по відношенню одне до одного [1]. Асоційованими підприємствами є два підприємства, якщо одне підприємство бере участь (безпосередньо чи опосередковано) в управлінні, контролі чи капіталі іншого підприємства, або якщо одні й ті ж самі особи беруть участь (безпосередньо чи опосередковано) в управлінні, контролі чи капіталі обох підприємств (наведене визначення знаходиться в глосарії Настанов ОЕСР). Також варто вказати, що у п. 12 вступу до Настанов ОЕСР вказується, що Настанови ОЕСР

© Джох Р. В., 2017

застосовуються лише до міжнародних (зовнішніх) господарських операцій, тобто підприємств, що знаходяться в різних податкових юрисдикціях.

В ПК України поняття «контрольована операція» визначається шляхом наведення критеріїв віднесення господарських операцій до контрольованих. Проаналізувавши ст. 39 ПК України, можемо виділити три критерії віднесення господарських операцій до контрольованих, а саме: суб'єктний, предметний та вартісний.

ПК України встановлює вимоги до платника податків та його контрагента з господарської операції для визначення її як контрольованої. Контрольованою операцією є лише та господарська операція, яка здійснюється платником податків, річний дохід якого від будь-якої діяльності, визначений за правилами бухгалтерського обліку, перевищує 150 мільйонів гривень (за вирахуванням непрямих податків) за відповідний податковий (звітний) рік [2] (з однієї сторони) та одним із наступних суб'єктів (з іншої сторони):

– пов'язана особа – нерезидент;

– нерезидент, зареєстрований у державі (на території), що включена до переліку держав (територій), затвердженого Кабінетом Міністрів України;

– нерезидент відповідної організаційно-правової форми, що знаходиться в певній державі (території). Перелік організаційно-правових форм таких нерезидентів в розрізі держав (територій) затверджується Кабінетом Міністрів України;

– комісіонер-нерезидент, який перепродає товар, роботу, послугу одному чи декільком із вищезазначених суб'єктів.

Згідно з предметним критерієм контрольованими є всі види операцій, договорів або домовленостей, документально підтверджених або непідтверджених, що можуть впливати на об'єкт оподаткування платника податків податком на прибуток підприємств (п.п. 39.2.1.4. ст. 39 ПК).

Вартісний критерій сформульований шляхом визначення загальної вартості господарських операцій, здійснених з одним контрагентом. Контрольованими є операції (за умови, що вони відповідають двом попереднім критеріям), обсяг яких з кожним контрагентом, визначений за правилами бухгалтерського обліку, перевищує 10 мільйонів гривень (за вирахуванням непрямих податків) за звітний період (п.п. 39.2.1.7. ст. 39 ПК).

Враховуючи наведені вище розуміння контрольованих операцій, закріплених в Настановах ОЕСР та ПК України, вважаємо, що зміст поняття «контрольована операція» в українському законодавстві ширший ніж в міжнародному праві. Такий висновок зроблено, оскільки в міжнародному праві контрольовані операції – це виключно операції між асоційованими підприємствами (аналог пов'язаних осіб), а згідно з ПК України – це операції між пов'язаними особами та особами, що знаходяться в низькоподаткових юрисдикціях (низькоподаткова юрисдикція – юрисдикція, законодавство якої не передбачає звільнення від податків, але в разі виконання певних умов компаніям надаються пільги [3]). Як наслідок, таке трактування поняття «контрольована операція» призводить до понятійної плутанини та позначення терміном «контрольована операція» явищ (операцій), які такими не являються з точки зору міжнародного законодавства.

Розглянемо вказані три критерії віднесення господарських операцій до контрольованих детальніше.

1) Суб'єктний критерій. Враховуючи суб'єктний склад здійснення контрольованих операцій, вважаємо, що контрольованими є лише зовнішні господарські операції (господарські операції між резидентами різних держав). Аналогічну думку висловлено в листі ДФС України «Про застосування норм податкового законодавства щодо трансфертного ціноутворення» від 14.04.2016 р. № 13362/7/99-99-19-02-02-17 [4].

Варто зазначити, що Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення» від 07.04.2013 р. контрольованими операціями також визнавав внутрішні господарські операції [5], проте з 2015 року за ініціативою Міжнародного валютного фонду та Світового банку правила трансфертного ціноутворення змінили [6] та виключили внутрішні (між резидентами) господарські операції з числа контрольованих. Як зазначено вище, поняття конт-

рольованої операції в українському законодавстві є ширшим ніж в Настановах ОЕСР, вважаємо, що правове регулювання зазначених операцій в Україні в більшій мірі спрямоване на боротьбу з ухиленням від сплати податків, ніж на контроль за трансфертним ціноутворенням. Тому виключення внутрішніх господарських операцій з числа контрольованих є незрозумілим, адже маніпулюючи трансфертними цінами, платники можуть обходити податки, здійснюючи внутрішні операції. Наприклад, здійснення господарських операцій з фізичною особою-підприємцем, яка перебуває на спрощеній системі оподаткування обліку та звітності.

О.В. Валієва в дисертаційному дослідженні «Удосконалення податкового контролю за трансферним ціноутворенням» висловлює думку про необхідність визнання контрольованими операціями господарські операції між резидентами (внутрішні). Автор зазначає, що застосування однієї зі сторін угоди знижених ставок або спрощених режимів оподаткування, можливість заліку накопичених податкових збитків може вплинути на встановлення взаємозалежними особами трансфертних цін по операціях у середині країни з метою ухилення від оподаткування [7, с. 95-96].

Внутрішні господарські операції (операції між резидентами) є контрольованими в Англії, де необхідність контролювати внутрішні операції була обґрунтована тим, що застосування до міжнародних операцій більш обтяжливого податкового режиму, в порівнянні з аналогічними операціями між резидентами, може порушувати принцип недискримінації, передбачений в ст. 24 Модельної конвенції ОЕСР про податок на доходи і капітал [8].

Ухилення та обхід податків призводить до дефіциту бюджету, а дефіцит, в свою чергу, у довгостроковому періоді до: 1) інфляції; 2) витіснення інвестицій; 3) зниження доходів і добробуту майбутніх поколінь [9, с. 119].

Враховуючи наведене вище, а також складний економічний стан держави, вважаємо за необхідне поширення поняття «контрольованих операцій» також на внутрішні (господарські операції між резидентами).

2) Предметний критерій. Контрольованими є всі види операцій, договорів або домовленостей, документально підтверджених або непідтверджених, що можуть впливати на об'єкт оподаткування податком на прибуток підприємств платника податків [2].

Згідно з ПК України об'єктом оподаткування податком на прибуток підприємства є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень розділу III ПК України.

Тобто, на нашу думку, контрольованими є лише ті господарські операції, що можуть впливати на прибуток (враховуючи його розуміння в податковому праві) підприємства. Згідно з тлумачним словником термін «впливати» означає діяти певним чином на кого-, що-небудь [10]. Складовими прибутку в розумінні податкового права є фінансовий результат та податкова різниця. В законодавстві немає визначення терміну «фінансовий результат», тому слід використати його доктринальне розуміння. В науковій літературі існує плюралізм думок щодо розуміння зазначеного поняття, зокрема О.О. Вороніна [11, с. 23], В.А. Пилипко [12, с. 402] розкривають термін «фінансовий результат» як підсумки (результат) діяльності підприємства; Ф.Ф. Бутинець [13, с. 245], В.А. Луговий [14, с. 123] – як прибуток (збиток) підприємства; А.Г. Загородній [15, с. 567], Н.П. Кондраков [16, с. 520] – як приріст (зменшення) капіталу. Не вдаючись в детальний аналіз поняття «фінансовий результат», зазначимо, що нас більше цікавить визначення цього поняття через категорію прибутку в економічному розумінні. На думку В.А. Лугового, фінансовий результат – це балансовий прибуток (або збиток) підприємства, який складається з доходу (витрат) від реалізації готової продукції (робіт, послуг), доходу

(витрат) від інших реалізацій і сум позареалізаційних доходів та витрат [14, с. 123]. Виходячи з наведеного визначення вважаємо, що вплив на фінансовий результат (зменшення або збільшення) може здійснюватися шляхом збільшення (зменшення) доходів та витрат.

Податкова різниця – різниця, яка виникає між оцінкою і критеріями визнання доходів, витрат, активів, зобов'язань за національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності та доходами і витратами, визначеними згідно з розділом III ПК України.

Враховуючи етимологічне розуміння терміну «впливати», визначення «прибутку», «доходів», «витрат», що знаходяться в бухгалтерських стандартах, правила визнання та невизнання доходів та витрат, а також сутність податкових різниць, господарськими операціями, що впливають на об'єкт оподаткування податку на прибуток підприємства, є операції, що:

– призводять до виникнення доходу, згідно з правилами бухгалтерського обліку (П(С)БО 15 «Дохід»);

– призводять до виникнення витрат, згідно з правилами бухгалтерського обліку (П(С)БО 16 «Витрати»);

– призводять до утворення податкових різниць (III розділ ПКУ).

ДФС України в своїх листах чітко визначила належність та неналежність деяких господарських операцій до контрольованих. Не вважаються контрольованими наступні господарські операції:

– із збільшення власного капіталу за рахунок внесків учасників[17], проте в листі від ДФС України від 23.05.2016 р. № 11132/6/99-99-15-02-02-15 здійснено уточнення, що не беруться до уваги лише суми інвестицій, отриманих у грошовій формі. Водночас «у розрахунку вартісного критерію враховуються суми інвестицій, отриманих у формі, відмінній від грошової, а також суми сплачених роялті» [18];

– кредити, депозити, позики, поворотна фінансова допомога, при цьому сума нарахованих процентів (дивідендів) за такими операціями підлягає врахуванню під час визначенні вартісного критерію контрольованих операцій [19].

Контрольованими є: господарські операції зі списання боргу [20]; операція з нарахування відсотків за кредитами, водночас сама операція з надання чи отримання кредиту не є контрольованою [21]; операція, пов'язана з переходом заборгованості платника податку на прибуток до поручителя-нерезидента з «низькоподаткової» юрисдикції, при цьому ціна за такою операцією визначається з урахуванням умов основного договору та договору поруки [22]; операція з відвантаження товарів звичайному нерезиденту, розрахунок за який здійснюється на умовах тристороннього договору іншим нерезидентом, зареєстрованим у низькоподатковій юрисдикції [23]; операція з отримання комісійних послуг [4].

Варто погодитися з думкою, що висловлювалася спеціалістами «Першої консалтингової компанії», про віднесення операції з придбання основних засобів до контрольованих, хоча вона й не змінює суму прибутку, проте оподатковуваний прибуток буде зменшуватися на нараховані суми амортизації об'єкта. Тому ця операція є такою, що впливає на оподатковуваний прибуток [24].

3) Вартісний критерій. Згідно з ПК України контрольованими є господарські операції, якщо обсяг таких операцій платника податків з кожним контрагентом, визначений за правилами бухгалтерського обліку, перевищує 10 мільйонів гривень (за вирахуванням непрямих податків) за відповідний податковий (звітний) рік.

Вважаємо першим питанням, на яке потрібно дати відповідь при визначенні обсягу господарських операцій між платником податків та контрагентом, є дата здійснення операції. Згідно з листом ДФС України від 24.05.2016 р. № 11226/6/99-99-15-02-02-15 [25], датою проведення контрольованої операції є дата переходу прав власності на товар або дата складання акта чи іншого документа, який підтверджує виконання робіт або надання послуг. Варто зазначити, що попередня оплата товару не враховується під час визначення вартісного критерію (10 млн грн.) контрольованої операції [26]. «Під час визначення вартісного критерію контрольованої операції обсяг таких операцій роз-

раховується за договірною (контрактною ціною) з урахуванням змін згідно з наданою нерезидентом кредит-нотою» [4]. Під час визначення вартісного критерію не враховуються: суми непрямих податків (ПДВ, акцизний податок, мито [4]), дохід від операційних або неопераційних курсових різниць [27].

Вважаємо, під час встановлення обсягу контрольованих операцій (вартісного критерію) потрібно виходити з економічної доцільності такого встановлення, тобто врахувати:

1. Економічну можливість підконтрольними суб'єктами здійснювати процедуру дотримання трансфертних цін.

2. Наскільки перевищує дохід, отриманий від здійснення контролю за операцією, витрати контролюючих органів на забезпечення дотримання процедури трансфертних цін [28, с. 254].

Доречним є звернення до досвіду європейських держав. Наприклад, в Німеччині малим та середнім підприємствам, якщо сума за укладеними ними угодами становить менше ніж 500 тис. євро, не потрібно готувати якусь особливу документацію, як це роблять великі компанії [29, с. 61].

В Польщі контрольованими вважаються операції, що перевищують 100 тис. євро – якщо операція не перевищує 20% статутного капіталу однієї зі сторін операції, 30 тис. євро – у випадку реалізації послуг чи поставки нематеріальних активів, 50 тис. євро – в інших випадках [30].

Висновки та пропозиції. Враховуючи наведене вище, вважаємо за необхідне внести зміни в ПК України з метою віднесення внутрішніх господарських операцій (господарських операцій між резидентами) до контрольованих. Аналізуючи листи ДФС України, правила бухгалтерського обліку, норми ПК України, що регулюють порядок визначення бази оподаткування податком на прибуток підприємств, вважаємо, що позиції ДФС України, які викладені в зазначених листах, відповідають нормативному матеріалу, на основі якого вони видані та носять послідовний характер. Встановлення вартісного критерію належності господарських операцій до контрольованих є необхідним з метою дотримання засад податкового законодавства та забезпечення належного контролю за ними, аналогічний досвід встановлення вартісного критерію є також і в європейських держав.

Список використаної літератури:

1. Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб від 22 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://auditconsult.biz/tzo/0.pdf.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
3. Комар І.С. Порівняння офшорів та низько податкових юрисдикцій: податковий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/27752/1/090-143-144.pdf.
4. Про застосування норм податкового законодавства щодо трансфертного ціноутворення: Лист ДФС України від 14.04.2016 р. № 13362/7/99-99-19-02-02-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/gna/7731-13362.html.
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення: Закон України від 04.07.2013 р. № 408-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/408-18.
6. Гроші заходять у «гавані» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/123851dfs_prograe_spravi_schodo_transfertnogo_cinoutvorennya_chere.html.
7. Валеева А.В. Совершенствование налогового контроля за трансфертным ценообразованием : дисс. ... кандидата экономических наук : спец. 08.00.10 / Валеева Александра Вадимовна; Гос. ун-т упр. – Москва, 2011. – 187 с.
8. Непесов К.А. Налоговое регулирование трансфертного ценообразования в российском и зарубежном праве : автореферат дис. … к. ю. н.: спец. 12.00.14 / Курбанмурат Аманмурадович Непесов; – М., 2005. – 24 с.
9. Савич І. Вплив тінізації бюджетних відносин на макроекономічні показники / І. Савич // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. – 2015. – № 2. – С. 117-122.

10. Академічний тлумачний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sum.in.ua/s/ukhyljatysja.
11. Вороніна О.О. Управління фінансовим результатом промислового підприємства: автореферат : спец. 08.00.04 – економіка та управління підприємствами / О.О. Вороніна; Харківський нац. економічний ун-т. – Харків, 2009. – 25 с.
12. Пипко В.А. Настільна книга бухгалтера та аудитора / В.А. Пипко, Л.Н. Булавіна. – 5-е вид., доповнене. – М. : Фінанси і статистика, 2011. – 592 с.
13. Бутинець Ф.Ф. Бухгалтерський облік / Ф.Ф. Бутинець, Л.В. Чижевська, С.Л. Береза. – Житомир: ЖІТІ, 2000. – 672 с.
14. Луговий В.А. Облік капіталу, позичок і фінансових результатів / В.А. Луговий. – М. : АТ «ІНКОНСАУДІТ», 1995. – 128 с.
15. Загородній А.Г. Облік і аудит: [термін. словник] / Загородній А.Г., Молодіжний науковий вісник УАБС НБУ; Серія: Економічні науки, № 4/2013 Вознюк Г.Л., Партин Г.О. – Львів : «Центр Європи», 2002. – 671 с.
16. Кондраков Н.П. Бухгалтерський облік: [навчальний посібник] / Н.П. Кондраков. – 4-е вид., доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 640 с.
17. Лист ДФС України від 18.02.2016 р. № 3613/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/66828.html.
18. Лист ДФС України від 23.05.2016 р. № 11132/6/99-99-15-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/68435.html.
19. Про окремі особливості визначення критеріїв контрольованої операції для цілей трансфертного ціноутворення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/nove-pro-podatki--novini-/241842.html.
20. Лист ДФС України від 18.02.2016 р. № 3612/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/66829.html.
21. Лист ДФС України від 09.06.2016 р. № 12675/6/99-99-15-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/68725.html.
22. Лист ДФС України від 18.02.2016 р. № 3614/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/66827.html.
23. Лист ДФС України від 04.03.2016 р. № 4877/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/67026.html.
24. Трансфертне ціноутворення 2015. Що таке контрольовані операції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://firstconsulting.com.ua/articles/98-transfertne-tsinoutvorennia-2015-shcho-take-kontrolovani-operatsii.
25. Лист ДФС України від 24.05.2016 р. № 11226/6/99-99-15-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/68439.html.
26. Лист ДФС України від 08.04.2016 р. № 7861/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/67717.html.
27. Лист ДФС України від 10.02.2016 р. № 2716/6/99-99-19-02-02-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/66709.html.
28. Джох Р.В. До питання про визначення вартісного критерію контрольованих операцій / Р.В. Джох // «Закарпатські правові читання»: матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених та аспірантів. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. – VII. – С. 253-257.
29. Кричун П. У питаннях трансфертного ціноутворення в Німеччині прислуховуються до промисловців / П. Кричун // Вісник Міністерства Доходів і зборів України. – 2013. – № 46. – С. 58-61.
30. Tomasz Król Ceny transferowe – jak określać limity transakcji między podmiotami powiązanymi [Електронний ресурс]. – Режим дост.упу : http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/cit/cit/najczestsze-problemy/252176.

Джох Р. В. Понятие и сущность контролируемых операций согласно налоговому законодательству Украины

В статье исследовано понятие «контролируемой операции» согласно международным правовым актам и законодательству Украины. Это понятие раскрыто путем анализа трех критериев отнесения хозяйственных операций к контролируемым, а именно: субъектного, предметного и стоимостного. Предложено внести изменения в Налоговый кодекс Украины и включить в круг контролируемых операций внутренние (хозяйственные операции между резидентами).

Ключевые слова: *контролируемая операция, хозяйственная операция, налогообложения, связанные лица, финансовый результат.*

Dzhoh R. Concept and essence of controlled operations under tax legislation of Ukraine

The concept of "controlled operation" in accordance with international legal acts and legislation of Ukraine is explored. The concept of controlled operation is disclosed by analysis of three criteria for assigning business operations to controlled, namely: subjective, objective and cost. It is proposed to introduce amendments to the Tax Code of Ukraine and to include internal economic transactions between residents to the range of controlled operations.

Key words: *controlled operation, economic transactions, taxation, related persons, financial result.*

УДК 342.43

В. В. Ковбасюк
заслужений юрист України, аспірант
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті досліджується проблема теорії та методології юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства. Досліджуються погляди різних вчених на зазначену проблематику. Пропонується авторське визначення категорії «сфера адміністративного судочинства». Визначаються об'єкти та суб'єкти адміністративного судочинства. Структурується категорія адміністративного процесу за юридичними й управлінськими ознаками. Визначається місце і роль норми адміністративного права в системі адміністративного процесу. Робиться первинний науковий аналіз проблеми співвідношення управлінських і адміністративних елементів у сфері адміністративного судочинства.

Ключові слова: *теорія, методологія, юридична природа, адміністративне судочинство.*

Постановка проблеми. В усіх сферах життя суспільства і держави постійно виникають, змінюються та припиняються суспільні відносини. Для прогресивного розвитку суспільства й усунення негативних соціальних явищ поведінка учасників таких відносин впорядковується і регулюється правом, що перетворює такі соціальні зв'язки на правові. Оскільки правовідносини є надзвичайно багатогранною категорією, важливо дослідити їх зв'язок із такими категоріями, як суспільні відносини та право, що допоможе усвідомити природу та генезис зазначеного явища, сформулювати загальне поняття і дослідити складові елементи правовідносин.

Проблема теорії правовідносин – одна з найскладніших і водночас актуальних, теоретично й практично значущих проблем як у теорії адміністративного права, так і в усій юридичній науці загалом. Визначення поняття правовідносин і розуміння їхньої сутності як загальної правової категорії має велике значення, адже спрямовує в тому чи іншому напрямі вивчення питань, що безпосередньо цікавлять дослідника, сприяє застосуванню відповідних методів дослідження, зменшує зайву дискусійність поміж науковців. Тема і завдання наукової розвідки потребують такого підходу до неї, що надав би можливість уточнити позиції вчених-правознавців щодо загальних питань теорії правовідносин, порівняти різні погляди, викласти розуміння питань дисертантом для того, щоб у наступних розділах, спираючись на проведений аналіз поняття правовідносин, дослідити зв'язок теорії правовідносин, доктрини адміністративного права і правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Тому першочергово виникає необхідність висвітлення проблеми визначення загального поняття правовідносин і встановлення його сутності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із основних елементів механізму захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-владній сфері є адміністративні суди, на яких покладається розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією зі сторін є фізична чи юридична особа, а другою – суб'єкт владних повноважень. Однак проголошення права на захист у нормативно-правовому акті ще не забезпечує дієвої реалізації такого права. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених: В. Авер'янова, В. Бензенко, Ю. Битяка, А. Боннера, Л. Бринцевої, С. Головатого, І. Голосніченка, Т. Гуржія, А. Єлістратова, І. Колі-

© Ковбасюк В. В., 2017

ушка, А. Колодія, Т. Коломоєць, А. Комзюка, М. Козюбри, О. Кузьменка, Р. Куйбіди, Е. Демського, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Перепелюка, Н. Писаренко, А. Руденка, Н. Саліщевої, А. Селіванова, М. Смоковича, Ю. Старілова, В. Стефанюка, В. Сьоміної, О. Тищенка, Н. Хаманевої, О. Харитонової, Д. Чечота та інших.

Однак сьогодні мусимо констатувати відсутність єдиного наукового підходу до проблеми методологічних основ визначення юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень висвітлити різноманітні позиції щодо проблеми методологічних основ визначення юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Основу полеміки щодо визначення поняття правовідносин становлять різні види праворозуміння, а саме: нормативне і так зване широке. Тобто в процесі дослідження правових відносин розрізняють два аспекти: гносеологічний і онтологічний. Гносеологічний аспект теорії правових відносин (позитивістський підхід, нормативне розуміння права – *В. К.*) передбачає дослідження правовідносин як результату врегулювання суспільних відносин правом, тому норма права є необхідною юридичною передумовою правовідносин. В онтологічному аспекті дослідження (природно-правова концепція, широке праворозуміння) поняття права охоплює, крім правової норми, й інші правові явища, передусім, правовідносини. Деякі прихильники широкого розуміння права навіть трактують правовідносини як об'єктивну реальність, що існує незалежно від свідомості людей і волі держави та слугує розкриттю зв'язку права з іншими явищами і процесами суспільного життя. В юридичній літературі існує думка, що правовідносини можуть виникати необов'язково на підставі норми права – як «суспільні відносини, що саморозвиваються в праві через природно-історичну необхідність, а не внаслідок впливу на них норм права». Інакше кажучи, суспільні відносини, незалежно від юридичних норм, можуть нести «правову сутність», бути «за природою своєю правовими», і виникати до появи законів [1, с. 14].

Правові відносини – явище унікальне за своєю різноманітністю та багатоаспектністю. Цілком зрозуміло, що, формулюючи поняття правовідносин, не можна абстрагуватися від права, від його впливу на суспільні відносини. Варто зазначити, що правовідносини не просто виражають органічний взаємозв'язок певних суспільних відносин із правом, а є результатом урегульованості їх нормами права, наслідком державно-владного нормативного впливу. Водночас виключається можливість існування ситуації, коли правові відносини функціонують поза їх правовою регламентацією.

Багатогранність поняття правових відносин викликає необхідність характеристики адміністративних правовідносин у дослідженні на декількох рівнях, а саме: на рівні загальної теорії права («загальнотеоретичний рівень); на рівні теорії адміністративного права («адміністративно-теоретичний рівень»); на рівні застосування конкретної адміністративно-правової норми («конкретно-адміністративістський рівень»).

На загальнотеоретичному рівні правовідносини характеризуються в універсальному, найбільш абстрактному вигляді. Тут адміністративно-правові відносини найчастіше розглядаються як урегульовані адміністративно-правою нормою суспільні зв'язки, учасники яких мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки [2, с. 99].

Зважаючи на такі міркування, маємо з'ясувати співвідношення суспільних відносин, адміністративної норми права й адміністративних правовідносин, оскільки саме у взаємодії таких трьох категорій і проявляється сутність правовідносин як юридичного явища.

Проаналізувавши різні, іноді навіть протилежні, взаємовиключні думки, висловлені в юридичній літературі щодо співвідношення таких понять, дисертант схиляється до трактування правовідносин як категорії, що не є тотожною поняттю суспільних відносин, тобто такі поняття не збігаються цілком і мають певні відмінності. Суспільні відносини є категорією більш широкою, ніж правові відносини,

вони стають правовими тоді, коли врегульовуються нормами права. Важко не погодитися з Р. Халфіною, яка писала, що норми створюють можливість чи обов'язковість тієї чи іншої поведінки, і співвідносяться як абстрактне і конкретне. Тобто абстрактний припис норми внаслідок юридичних фактів перетворюється на елемент правовідносин як реального суспільного відношення. Право регулює суспільні відносини, надаючи певним їх видам форму правовідносин, останні є результатом правового регулювання суспільних відносин. Отже, цінність поняття правовідносин полягає, зокрема, в тому, що воно означає конкретні реальні суспільні відносини, втілені в правову форму, яка є результатом реалізації правої норми [3, с. 31]

Варто звернути увагу на те, що під час дослідження адміністративні правовідносини розглядаються, передусім, як правовий зв'язок між суб'єктами права.

Зважаючи на те, що адміністративне право є галуззю публічного права, а суспільні відносини одразу розглядаються як предмет регулювання законодавцем, розмежування правових і суспільних відносин не є головним завданням нашого дослідження. Тому в розрізі наукової розвідки одні й другі можуть сприйматися як тотожні, хоча такі категорії співвідносяться як загальне й особливе.

Під час аналізу співвідношення правових відносин і норми права вони можуть розглядатися відповідно як форма і зміст. Так, Р. Халфіна справедливо вважає, що «абстрактна модель правовідносин, передбачена нормою об'єктивного права, може співпадати з реальною взаємодією, але може й не співпадати, бо норма, закріплюючи модель правовідносин, втілює лише основні, типові їх риси. Реальні правовідносини значно багатші моделі». Незбіг може проявлятися в тому, що правове відношення або зовсім не виникає, або ж буде здійснюватися не так, як це передбачено правовою нормою. Може бути й така ситуація, коли невідповідність форми та змісту виникає внаслідок навального розвитку змісту, котрий потребує зміни форми. Така суперечність між формою і змістом проявляється не лише в оновленні законодавства, але й у динаміці самої правової норми, у характері правового регулювання [4, с. 78].

Отже, коли йдеться про зв'язок між правовими відносинами і правовою нормою, то під час дослідження ми маємо на увазі, передусім, їх співвідношення як форми та змісту.

Зважаючи на запропонований вище аналіз поняття правовідносин на загальнотеоретичному рівні, далі проаналізуємо характерні властивості, що визначають сутність і особливості адміністративних правовідносин на теоретико-адміністративному рівні.

Передусім варто зазначити, що адміністративне право є галуззю публічного права, а відносини, що регулюються ним, по своїй суті є загальними публічними відносинами.

Такі правовідносини виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) норми права. Вони існують тільки як правові й в іншій якості існувати не можуть [5, с. 14].

Між правовою нормою й адміністративними правовідносинами існує причинний зв'язок. Сама норма адміністративного права не створює конкретних адміністративно-правових відносин. Вона є основою їх виникнення, коли за певних обставин суспільні відносини набувають адміністративно-правової оболонки [6, с. 67]. В адміністративно-правовій нормі зазначається склад можливих учасників правовідносин, їхні права й обов'язки, умови виникнення та припинення правовідносин. Тобто закладається певна модель майбутніх правовідносин, котрі мають складатися на основі й відповідно до сформованих законодавцем правових приписів.

Адміністративно-правові відносини складаються в специфічній сфері державного і громадського життя – у сфері здійснення виконавчої влади (владно-організаційної діяльності) [6, с. 24].

Безперечно, поведінка учасників адміністративно-правових відносин, їхні права, обов'язки й інтереси неодмінно пов'язані із практичною реалізацією органами виконавчої влади своїх повноважень з тим лише застереженням, що не всю таку діяльність можна віднести до сфери управління. Наприклад, адміністра-

тивно-правові відносини щодо реалізації громадянином своїх суб'єктивних прав за участі органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування (нарахування пенсійних виплат, приватизація будинку) не є управлінськими відносинами, а їх учасники не співвідносяться як керуючі та керовані суб'єкти.

Отже, ототожнення адміністративно-правових відносин із державно-управлінськими відносинами є скоріше стереотипним поглядом радянського періоду, що не відповідає сучасним науковим поглядам. Аналіз наукових джерел останнього десятиліття підтверджує думку, що у сфері адміністративно-правового регулювання доволі поширені не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому останніх аж ніяк не менше, а значно більше, ніж управлінських [7]. До того ж ми не погоджуємося з думкою вітчизняного вченого О. Кузьменко, що «подання позову до адміністративного суду веде до виникнення оригінальних управлінських відносин: вони є правоохоронними і водночас – горизонтальними, у них суб'єкти протистоять один одному як рівні сторони» [8, с. 88]. На наш погляд, правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства, у жодному разі не належать до управлінських.

Отже, адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією публічно-владних повноважень, реалізацією та захистом суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, і мають у своєму підґрунті публічні інтереси. Зазвичай вони пов'язуються з реалізацією публічних завдань, тобто вони належать виключно до компетенції суб'єктів публічної адміністрації.

З вищезазначеного випливає така ознака адміністративно-правових відносин: однією з їх сторін завжди є орган виконавчої влади (орган публічної адміністрації).

У теорії адміністративного процесу визначено, що в адміністративних правовідносинах можуть брати участь різні суб'єкти (громадяни, юридичні особи, органи державної влади), у них завжди є обов'язкова сторона – носій державно-владних повноважень, без якої такого роду відносини не виникають.

Саме держано-владний характер статусу одного із суб'єктів адміністративно-правових відносин надає таким стосункам особливого змісту. Обов'язковий учасник таких відносин – орган виконавчої влади (його посадова особа) чи орган місцевого самоврядування, здійснюючи свої владні функції та повноваження, діє від імені держави і представляє публічно-правовий інтерес [9, с. 20].

Для адміністративних правовідносин характерною є первинна нерівноправність їх учасників. У конкретному правовому зв'язку, зазвичай, один суб'єкт (приватна особа чи підлеглий орган) підпорядковується іншому суб'єкту, що наділений владними повноваженнями і має право визначати для підпорядкованих осіб порядок і підстави реалізації їхніх прав (повноважень) і виконання обов'язків.

Таке підвладне підпорядкування дозволяє багатьом дослідникам наділяти адміністративно-правові відносини ознаками владовідносин [10, с. 43], називаючи їх відносинами владо-підпорядкування [11, с. 78]

Зрозуміло, що у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не можуть створюватися переважно договірні відносини, тут має бути чітко визначений порядок взаємодії їх суб'єктів. Проте домінуючий за радянських часів тип адміністративних владовідносин сьогодні поступово витісняється більш демократичними правовими відносинами, що передбачають певну рівність сторін. Такі правовідносини характеризуються не лише як управлінські, що здійснюються за схемою влада – підкорення, а як такі, що спрямовані на гарантування правопорядку й безпеки громадян і суспільства, задоволення публічних і приватних інтересів, в яких їх учасники є взаємозобов'язаними, а отже, і взаємовідповідальними. Так, громадяни несуть не тільки визначені законодавством обов'язки у сфері виконавчої влади, але й наділяються широкими правами, а органи влади несуть визначені обов'язки, наприклад, по задоволенню правомірних вимог громадян [12, с. 226]. Більш виваженою здається думка тих науковців, які вважають, що орган публічної адміністрації завжди

діє владно, а отже, такі відносини є публічно-владними [12, с. 24].

Адміністративно-правові відносини регулюються на засадах імперативності приписів норм законодавчих актів. Тобто сторони таких правовідносин, зазвичай, діють лише у випадках і в спосіб, що визначені законом. Якщо ж громадяни вступають у конкретні правові зв'язки з органами виконавчої влади або місцевого самоврядування за власної ініціативи, реалізуючи надану їм законом можливість, то суб'єкт, що є носієм владних повноважень, зобов'язаний брати участь у таких відносинах через прямий припис закону.

Адміністративно-правові відносини – це особлива форма взаємозв'язку суб'єктів через їх права й обов'язки, що закріплені в правовій нормі [13, с. 120].

Права й обов'язки (юридична сторона) поряд із реальними діями суб'єктів права щодо їх реалізації (матеріальна сторона) утворюють зміст адміністративних правовідносин – тобто це поведінка суб'єктів, що обумовлена їх правами й обов'язками.

Особливість змісту адміністративних правовідносин проявляється в тому, що здебільшого їх сторони одночасно мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки. Тобто суб'єкти таких відносин взаємновправомочені та зобов'язані, коли правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої сторони і навпаки. Насамперед зазначене стосується носіїв владних повноважень.

Взаємозалежність учасників адміністративно-правових відносин проявляється в тому, що задоволення інтересів приватної особи неможливе без взаємодії з органами публічної адміністрації, останні ж зобов'язані брати участь у таких відносинах, реалізуючи функції та завдання держави у сфері виконавчої влади. Так, одна сторона адміністративних правовідносин (фізична чи юридична особа), бажаючи вирішити власне питання, звертається до іншої сторони (органу виконавчої влади або місцевого самоврядування), яка зобов'язана прореагувати на таке звернення (задовольнити або відмовити в задоволенні), керуючись вимогами закону, а не власним бажанням [14, с. 37].

Висновки і пропозиції. Отже, повноваження, необхідні для вирішення приватних питань, зосереджені в руках органів публічної адміністрації, які зобов'язані сприяти задоволенню публічних і приватних інтересів.

Особливості об'єктів адміністративно-правових відносин зумовлюються тим, що норми публічного права встановлюють правила і формальні умови для здійснення адміністративного судочинства та закріплюють статус кожного учасника такого процесу.

Зменшенню розбіжностей у поглядах науковців щодо аспектів і об'єктів адміністративно-правових відносин сприятиме виокремлення предмета таких правовідносин. На наш погляд, предметом адміністративно-правових відносин є те, що опосередковує головну мету взаємодії суб'єктів, і вказує на те, щодо чого виникають такі правовідносини, наприклад, матеріальні цінності, нематеріальні блага.

Отже, можна дійсти загального висновку про те, що адміністративно-правовому регулюванню підлягають не власне матеріальні та/чи нематеріальні блага, а дії людей щодо таких речей. Об'єктом адміністративно-правових відносин є те, на що направлені такі правовідносини, заради чого суб'єкти безпосередньо вступають у правовий зв'язок, тобто реалізація та захист суб'єктивних прав і свобод, здійснення публічної влади, вирішення питань місцевого значення, задоволення приватних і публічних інтересів тощо.

Список використаної літератури:

1. Абдулаев М., Комаров С. Проблемы теории государства и права : [учебник] / М. Абдулаев. – СПб. : Питер, 2003. – 576 с.
2. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.
3. Авер'янов В. Владні управлінські функції за Кодексом адміністративного судочинства України : доктринальний аналіз / В. Авер'янов // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. статей / М. Смокович, М. Цуркан та ін. – К. : Юрінком-Інтер, 2012. – 384 с. – С. 23–47.
4. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : [навчальний посіб-

ник] / за заг. ред. Т. Коломоєць, Г. Гулєвської. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
5. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. А. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.
6. Адміністративне право : [навч. посіб.] / О. Остапенко, З. Кісіль, М. Ковалів. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 536 с.
7. Адміністративне право : [підр.] / Ю. Битяк (кер. авт. кол.), В. Гарашук та ін ; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. – 2-ге вид., перероб.та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
8. Адміністративне право України: Академічний курс : [підр.] / Т. Коломоєць. – К. : Юрінком-Інтер, 2011. – 576 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. : [підруч.] / за ред. В. Авер'янова та ін. – Т. 1. Загальна частина – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 592 с.
10. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. і доповн. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
11. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 544 с.
12. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т. Коломоєць. – Вид. 2-ге, змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
13. Адміністративне судочинство України : [підручник] / О. Пасенюк та ін. ; за заг. ред. О. Пасенюка. – К. : Юрінком-Інтер, 2009. – 670 с.
14. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

Ковбасюк В. В. Теоретическая и методологическая основа определения правовой природы отношений в области административного суда

В статье исследуется проблема теории и методологии юридической природы отношений в сфере административного судопроизводства. Исследуются взгляды различных ученых на эту проблематику. Предлагается авторское определение категории «сфера административного судопроизводства». Определяются объекты и субъекты административного судопроизводства. Структурируется категория административного процесса по юридическим и управленческим признакам. Определяется место и роль нормы административного права в системе административного процесса. Сделан первичный научный анализ проблемы соотношения управленческих и административных элементов в сфере административного судопроизводства.

Ключевые слова: *теория, методология, юридическая природа, административное судопроизводство.*

Kovbasyuk V. Theoretical and methodological basis of determination of legal nature of relations in the field of administrative court

The article deals with the problem of the theory and methodology of the legal nature of relations in the field of administrative legal proceedings. The views of different scholars on this issue are studied. Author's definition of the category of the sphere of administrative legal proceedings is offered. Objects and subjects of administrative legal proceedings are determined. The category of the administrative process is structured according to legal and managerial features. The place and role of the rules of administrative law in the system of the administrative process are determined. An initial scientific analysis of the problem of correlation of administrative and administrative elements in the field of administrative justice is being carried out.

Key words: *theory, methodology, legal nature, administrative justice.*

УДК 342.9

М. В. Кушнір
начальник Управління правового забезпечення
Генерального штабу Збройних сил України

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ІНОЗЕМЦЯМИ ТА ОСОБАМИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто історичний і правовий аспекти розвитку законодавства, що регулює становище іноземних службовців, а також розкриваються питання залучення іноземних громадян до військової служби на прикладі інших держав. На основі аналізу наукової літератури, міжнародного, національного законодавства та практики досліджуються особливості проходження військової служби іноземцями й особами без громадянства у Збройних силах України.

Ключові слова: *іноземці, особи без громадянства, військова служба, правове регулювання, проходження служби.*

Якщо не можеш боротися за свою свободу, то борися за свободу сусіда.
Дж. Байрон
(англійський лорд, загиблий за незалежність Греції (1821–1832 рр.))

Постановка проблеми. Правовому статусу іноземців і осіб без громадянства було присвячено праці багатьох відомих учених-юристів. Серед них, насамперед, варто назвати таких: М. Баймуратов, О. Бобокал, І. Бойко, Л. Галенська, О. Заржицький, Т. Кирилова, І. Ковалишин, Т. Мінка, Г. Москаль, С. Чехович, Р. Чорнолуцький, В. Яворський та ін.

Проте питання щодо проходження військової служби іноземцями й особами без громадянства не відображені в наукових розробках і потребують подальшого всебічного дослідження.

Мета статті – аналіз законодавства України, щодо проходження військової служби іноземцями й особами без громадянства. Беручи до уваги широкі міграційні процеси, які супроводжують світове співтовариство протягом останніх декількох десятиліть, а також те, що нині триває збройний конфлікт на території Донецької та Луганської областей, і те, що іноземці виявили бажання захищати незалежність і територіальну цілісність України, наукове дослідження є актуальним і має практичне значення.

© Кушнір М. В., 2017

Виклад основного матеріалу. Історія міждержавних відносин, зокрема й військових, охоплює широкий період, починаючи з Київської держави. Про іноземців на військовій службі в Київських князів згадується ще в перших літописах. Так, у «Повісті минулих літ» («Повісті врем'яних літ») зустрічаються відомості про вихідців зі Скандинавії – варягів.

Щодо розвитку Русі-Росії в зазначений період, то також існувала практика залучення іноземців до військовової служби. Московські князі охоче запрошували до своїх лав татарських воїнів, багато яких билося на російському боці, наприклад, у знаменитій Куликовській битві (1380 р.). Щодо європейських військових фахівців, то їх появу в російській армії відносять до періоду правління князя Василя III. Про зазначене, зокрема, свідчить у своїй відомій праці С. Герберштейн, який зауважив, що на службу «було прийнято півтори тисячі литовців», які становили основу піхоти [7, с. 31].

Відповідно до ст. 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, гарантування її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього народу України. Оборона держави, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на Збройні сили України.

Згідно зі ст. 26 Конституції України, іноземці й особи без громадянства, що

перебувають в Україні на законних підставах, мають ті самі права і свободи, а також обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Протягом 2013–2014 рр. певна кількість іноземців прибули в нашу державу допомагати відстоювати право українського народу на волевиявлення. Після початку збройних конфліктів на території України багато з них поїхали на Схід України у складі добровольчих батальйонів. Серед іноземців, які беруть участь в антитерористичній операції, є громадяни Російської Федерації, Республіки Грузія, Білорусії, Республіки Польща та громадяни інших держав. З появою добровольчих батальйонів туди потрапляли іноземці, оскільки в Збройні сили потрапити було неможливо через пряму законодавчу заборону.

Через заборону функціонування в Україні будь-яких збройних формувань, непередбачених законодавством (ст. 17 Конституції України), добровольчі батальйони увійшли до складу Збройних сСил України і Національної гвардії (з кожним, хто бажав проходити військову службу, було укладено контракт).

Після того як всі добровольчі батальйони були оформлені офіційно, іноземці, як і раніше, залишалися в них, оскільки, по-перше, хотіли і далі захищати Україну, а по-друге, почався процес внесення змін у законодавство України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями й особами без громадянства.

Однак участь іноземців у бойових діях на Сході України та їхнє перебування у складі військових формувань, до законодавчого врегулювання зазначеного питання, суперечили законам України і мали ознаки кримінальних діянь, за які встановлена відповідальність за ст. 263 Кримінального кодексу України («Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами»). А тому, на переконання авторів законопроекту № 2389 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами безгромадянства», з огляду на досвід і міжнародну ліберально-демократичну практику, потрібно було якомога швидше як формально, так і практично врегулювати всі питання залучення іноземних громадян на контрактній основі до військової служби у Збройних силах України.

6 жовтня 2015 р. ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства», який набрав чинності 5 листопада 2015 р. Зазначеним Законом внесені зміни до законодавчих актів України («Про військовий обов'язок та військову службу», «Про Збройні сили України» та «Про Статут внутрішньої служби Збройних сил України» тощо) і встановлено певну лінію дій для вказаної категорії осіб.

Іноземці (особи, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави або держав) і особи без громадянства (особи, яких жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїми громадянами) [5], які раніше не судимі та перебувають в Україні на законних підставах, можуть бути прийняті на військову службу до Збройних сил України за контрактом лише на посади рядового, сержантського і старшинського складу (отримання офіцерських військових звань Збройних сил України та відповідні призначення можливі лише після отримання громадянства України), зокрема й за такими критеріями:

– віком до 45 років;

– придатні до військової служби за станом здоров'я;

– пройшли професійно-психологічний відбір;

– мають достатній рівень фізичної підготовки [3].

Крім того, відповідно до ст. 17 «Положення про проходження військової служби у Збройних силах України» (далі – Положення) іноземцями й особами без громадянства, основними умовами прийняття на військову службу за контрактом іноземця є: визнання та виконання іноземцем Конституції України і законів України; перебування іноземця на законних підставах на території України; відсутність в іноземця

судимості; наявність в іноземця дійсного паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства [4].

Процедура прийому та професійно-психологічного відбору, форма, порядок і правила укладення контракту, припинення (розірвання) контракту та наслідки його припинення (розірвання), порядок присвоєння військових звань іноземцям і особам без громадянства (далі – іноземці) визначаються відповідними положеннями про проходження військової служби у Збройних силах України, якщо інше не передбачено законом.

Іноземці, які відповідно до закону вперше приймаються на військову службу до Збройних сил України, беруть офіційні зобов'язання (а громадяни України складають військову присягу) неухильно додержуватися Конституції та законів України, сумлінно виконувати обов'язки військової служби. Під час виконання обов'язків служби військовослужбовці носять військову форму, їм довічно встановлюється військове звання.

Для прийнятих на військову службу за контрактом іноземців встановлюється випробувальний термін – два місяці, а розмір грошового забезпечення іноземців, які проходять військову службу у Збройних силах України, визначається на рівні, встановленому для військовослужбовців-громадян України, які проходять службу за контрактом.

Одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності іноземців, які проходять військову службу у Збройних силах України (далі – одноразова грошова допомога), – це гарантована державою виплата.

Право на призначення й отримання одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) військовослужбовця мають члени сім'ї, батьки загиблого (померлого) військовослужбовця. Члени сім'ї та батьки загиблого (померлого) військовослужбовця визначаються відповідно до Сімейного кодексу України.

Військові посади в підрозділах Збройних сил України, які направляються до інших держав для участі в міжнародних операціях із підтримання миру та безпеки в складі національних контингентів або національного персоналу відповідно до міжнародних договорів України, заміщаються лише військовослужбовцями з числа громадян України.

Положення Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» не поширюється на іноземців, які проходять військову службу в Збройних силах України [3]. Для державного бюджету України це є позитивним моментом, суттєвою економією, але не для іноземних громадян, що проходять службу в лавах Збройних сил.

Відповідно до п. 18 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці й особи без громадянства, які уклали контракт про проходження військової служби у Збройних силах України, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії контракту про проходження військової служби у Збройних силах України. Тимчасове проживання на території України таких іноземців і осіб без громадянства підтверджується військовим квитком рядового, сержантського і старшинського складу.

Згідно з новою редакцією Закону України «Про громадянство України», іноземець або особа без громадянства можуть за їхнім клопотанням отримати громадянство України.

Умовами набуття іноземцями-військовослужбовцями громадянства України є: визнання і дотримання Конституції України та законів України; подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання відмовитись від іноземного громадянства (для іноземців); безперервне проживання на території України протягом трьох років із моменту набрання чинності контракту про проходження військової служби у Збройних силах України; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування.

Але на іноземців і осіб без громадянства, які проходять військову службу за контрактом у Збройних силах України та

здобули державну нагороду України, вимоги щодо терміну безперервного проживання, володіння державною мовою і наявності законних джерел існування не поширюються.

Проаналізувавши законодавство України щодо проходження військової служби іноземцями й особами без громадянства, можна дійти висновку, що є деякі невирішені питання, пов'язані із прийняттям іноземців і осіб без громадянства в лави Збройних сил України. Деякі з них зазначено нижче.

Закон вимагає від іноземців, які йдуть в армію України, надання довідки про несудимість. Отримати такий документ на практиці не завжди можливо. Отримання довідки про несудимість із країни громадянської належності проблематично для багатьох громадян (особливо, для російських громадян), оскільки їхати в Російську Федерацію особі, яка фактично бере участь у бойових діях, неможна і небезпечно. Така ж проблема виникає і під час подання документів на отримання громадянства України. Ми вважаємо, що необхідність отримання такої довідки необхідно перекласти з окремої людини на Міністерство внутрішніх справ або Службу безпеки України, які можуть самостіно надіслати запит у країну громадянської належності.

У багатьох іноземних добровольців проблеми не тільки з довідками, але і з паспортами. Часто буває так, що вони втрачені або загублені, або згорілі, різне трапляється під час участі в бойових діях. Отже, і відновити такі документи військовослужбовці не можуть, адже для цього потрібно повернутися в країну громадянської належності. Особливий порядок для таких людей не розроблений.

Проблемою, на нашу думку є й те, що в Законі України «Про військовий обов'язок та військову службу» та в Положенні визначений вичерпний перелік вимог до прийняття іноземців і осіб без громадянства на військову службу у Збройні сили України, серед якого взагалі нічого не сказано про необхідність володіння українською мовою. На нашу думку, така вимога має стати обов'язковою умовою під час укладання контракту про проходження військової служби іноземцями й особами без громадянства. Нами пропонується внести зміни до Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» та додати пункт щодо володіння українською мовою в обсязі, достатньому для розуміння.

За межами України існує два основні шляхи, за якими національні армії світу набирають іноземців. Деякі країни створюють елітні формування, такі як знаменитий Французький іноземний легіон (створений 9 березня 1831 р. королем Луї-Філіппом I). Такі престижні формування пропонують високі зарплати, тому є багато кандидатів, що бажають до них вступити.

Другий спосіб – схеми для масового набору іноземців, якими користуються у Великобританії або Сполучених Штатах Америки. Тоді як британська армія обмежена набором громадян тільки із країн Співдружності націй, американські військові сили відкриті для людей з усього світу. В обох випадках стимули досить сильні. Іноземці, які вступають у лави британської армії, отримують усі права і переваги звичайних британських солдатів. Вони можуть стати офіцерами, а також їхня військова служба приносить додаткові бали під час подання документів на візи та дозволи на роботу. В Америці іноземці, що мають «грін-кард», які проходять через військову службу, надалі мають право на спрощену і прискорену процедуру подання заяви на громадянство.

Після отримання іноземцями й особами без громадянства легальної можливості служити в українській армії думки експертів щодо ефективності проходження військової служби іноземними громадянами розділилися.

У теорії, військовослужбовці контрактної служби повинні бути краще вмотивовані, ніж військовослужбовці військової служби за призовом. Але існує думка, що кількість іноземців, які бажають служити в українській армії, значно не збільшиться. Річ у тім, що рівень грошового забезпечення залишається низьким, особливо для громадян європейських країн, суттєві обмеження на просування по службі та низький рівень соціальної захищеності таких військовослужбовців і членів їхніх сімей зменшують привабливість контракту, навіть для людей із низьким рівнем освіти.

Однак деякі експерти впевнені, що іноземні громадяни можуть бути вигідними для української армії. Найголовніша причина полягає в тому, що на іноземців і осіб без громадянства не поширюється Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Інші експерти вважають, що іноземці навряд чи допоможуть українській армії подолати кризу військової системи, натомість вони створять нові проблеми. Наприклад, інтеграція іноземців у лави Збройних сил України (взаємовідносини з колегами по службі, ймовірний мовний бар'єр тощо).

Але, незважаючи на такі різниці в думках, у тому, що Україні потрібна професійна контрактна армія, є консенсус. На нашу думку, система військової повинності повинна бути скасована, набирати у Збройні сили України потрібно тільки людей у гарній фізичній формі з належним психічним станом і сильною мотивацією служити. Останнє досягається, на нашу думку, високим грошовим і соціальним забезпеченням, якісним професійним навчанням.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на проведене дослідження формування правових основ служби іноземців і осіб без громадянства в Збройних силах України, можна дійти висновків, що, надаючи можливість іноземцям і особам без громадянства проходити військову службу, необхідно спочатку забезпечити належний рівень їхньої соціальної та правової захищеності, відповідне грошове забезпечення для достатньої мотивації.

Обов'язковою умовою укладення контракту на проходження військової служби у Збройних силах України має стати володіння державною мовою в достатньому для розуміння обсязі.

Ми вважаємо, що виконання процедури отримання довідки про несудимість необхідно перекласти з окремої людини на Міністерство внутрішніх справ або Службу безпеки України, які можуть надіслати запит в країну громадянської належності самостійно, тому що отримати такий документ на практиці не завжди можливо. Отримання довідки про несудимість із країни громадянської належності проблематично для багатьох громадян (особливо, для російських громадян), оскільки їхати в Росію особі, яка фактично бере участь у бойових діях, небезпечно. Така ж проблема виникає і під час подання документів на отримання громадянства України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1488310948024171.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства : Закон України від 6 жовтня 2015 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/716–19.
4. Положення про проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства, затверджене Указом Президента України від 10 червня 2016 р. № 248/2016 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/248/2016.
5. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 18 січня 2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17.
7. Шилов А. Привлечение иностранных граждан на военную службу в России / А. Шилов // Военно-исторический журнал. – М. : Издательство «Редакционно-издательский центр» Министерства обороны Российской Федерации. – 2010. – № 4. – С. 31–35 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://elibrary.ru/item.asp?id=13925418.

Кушнир М. В. Особенности прохождения военной службы иностранцами и лицами без гражданства в Украине

В статье рассмотрены исторический и правовой аспекты развития законодательства, регулирующего положение иностранных служащих, а также раскрываются вопросы привлечения иностранных граждан к военной службе на примере других стран. На основе анализа научной литературы, международного, национального законодательства и практики исследуются особенности прохождения военной службы иностранцами и лицами без гражданства в Вооруженных силах Украины.

Ключевые слова: *иностранцы, лица без гражданства, военная служба, правовое регулирование, прохождения службы.*

Kushnir M. Features of the trial of military service by foreigners and persons without citizenship in Ukraine

The article deals with the historical and legal aspects of the development of legislation regulating the situation of foreign employees, as well as theis sues of attracting fo reign citizens to military service on the example of other states. On the basis of the analysis of scientific literature, international, national legislation and practice, the peculiarities of military service of foreigners and state less persons in the Armed Forces of Ukraine are explored.

Key words: *foreigners, state less persons, military service, lega lregulation, passage of service.*

УДК 342.9

С. С. Шоптенко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У статті досліджено зміст і особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Проаналізовано наукові погляди на зміст і ознаки контролю. Визначено поняття контролю. З'ясовано змістовні компоненти контролю. На основі аналізу наукових праць визначено особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Надано визначення контролю в досліджуваній сфері.

Ключові слова: *контроль, адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронні органи, державне управління, законність.*

Постановка проблеми. Адміністративно-юрисдикційна діяльність як різновид державно-владної діяльності, пов'язаної зі впливом на права і свободи людини, має неухильно відповідати вимогам чинного законодавства. Встановлювати таку відповідність, а також виявляти порушення норм законодавства і вживати заходів щодо їх усунення покликана контрольно-наглядова діяльність із боку уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб. Саме вони мають перевіряти дотримання законності в діяльності правоохоронних органів, зокрема й під час реалізації ними адміністративно-юрисдикційних проваджень. Сьогодні таке питання чітко не регламентоване нормами чинного законодавства. Серед науковців також відсутня єдність поглядів на зміст і особливості контролю, зокрема й за адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Усе зазначене обумовлює актуальність і необхідність проведення теоретичного дослідження змісту й особливостей такого напряму управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Беручи до уваги значення контролю для забезпечення законності в управлінській діяльності, дослідженню теоретичних і практичних питань його змісту та реалізації приділяло увагу багато вчених. Теоретичні аспекти досліджували: О. Андрійко, В. Гаращук, В. Кобринський, О. Коломитцева, В. Костилєв, Д. Лученко, Ю. Мех, В. Мурза, І. Троханенко й інші науковці. Важливим напрямом наукових досліджень у зазначеній сфері є здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів. Такими питання цікавилися: В. Грохольський, С. Гусаров, С. Денисюк, М. Дундуков, В. Заросило, М. Ільницький, О. Клюєв, А. Кузьменко, О. Музичук, В. Новіков, В. Пахомов, В. Синчук, Ю. Хилько й інші. У роботах згаданих науковців досліджувалися організаційно-правові засади здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів, за діяльністю спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, прокуратури, судового контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері захисту державної безпеки, цивільного контролю правоохоронних органів України тощо. Водночас питанням контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів належної уваги приділено не було.

Метою статті є визначення змісту й особливостей контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі

© Шоптенко С. С., 2017

завдання: проаналізувати наукові погляди щодо змісту й ознак контролю; визначити поняття контролю; з'ясувати змістовні компоненти контролю; на основі аналізу наукових поглядів визначити особливості контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів; запропонувати визначення контролю в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до загальнотеоретичних досліджень контролю, можна побачити, що контроль найчастіше тлумачиться як перевірка суб'єкта, об'єкта, певного процесу чи явища, яка проводиться для встановлення їхньої відповідності певним правилам чи стандартам. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначається як перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [1, с. 569].

На думку В. Авер'янова, контроль у системі засобів забезпечення законності в державному управлінні посідає дуже важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок, сумлінне й якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав і відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах із громадянами [2, с. 348]. Як одну з функцій державного управління розглядає державний контроль і С. Стеценко, стверджуючи, що він передбачає оцінювання правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [3, с. 198]. М. Студенікіна вважає, що контроль полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [4, с. 96–97]. Вчені сходяться на тому, що контроль полягає у встановленні відповідності певної діяльності визначеним приписам. Він спрямований на встановлення певних фактів, а також попередження та виправлення виявлених помилок.

На думку В. Колпакова, контроль є найбільш поширеним і дієвим засобом забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольованим об'єктом виконуються покладені на нього завдання і реалізовуються його функції [5, с. 662, 675]. Таку позицію підтримує й Ю. Битяк, який вважає, що контроль – це основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, один із найбільш важливих елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур [6, с. 244; 7, с. 140]. Таке визначення є вузьким і не відображає всього змісту контролю, акцентуючи увагу тільки на його меті. У наведених визначеннях учені розкривають зміст контролю через його призначення як засобу забезпечення законності в державному управлінні. Вони зводять його розуміння до процесу перевірки законності діяльності державно-владних суб'єктів, виявлення допущених в їх роботі порушень і їх усунення.

О. Музичук розглядає контроль як функцію держави та всіх суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання в професійну діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, скасування або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності [8, с. 46].

В. Синчук під час дослідження проблем контролю за діяльністю органів прокуратури визначив його в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні кон-

троль за діяльністю органів прокуратури він запропонував розуміти як спосіб забезпечення законності, який виявляється в реалізації управлінської функції уповноваженими суб'єктами (генеральним прокурором, прокуратурами різних рівнів, громадянами та їх об'єднаннями тощо) та їх відповідній діяльності для забезпечення безумовного дотримання законів та інших нормативно-правових актів у процесі функціонування органів прокуратури. У вузькому розумінні контроль за діяльністю органів прокуратури вбачається ним у низці практичних заходів: перевірці дотримання органами прокуратури встановлених законом вимог (норм, стандартів, правил), профілактиці, виявленні й усуненні дій чи бездіяльності контрольованих суб'єктів, що суперечать таким вимогам, і притягненні до відповідальності [9, с. 53–58]. Тобто вчений акцентував увагу на призначенні контролю як засобу забезпечення законності, що реалізується уповноваженими суб'єктами. На практиці він виражається через реалізацію низки заходів, спрямованих на встановлення відповідності діяльності підконтрольного суб'єкта вимогам, попередження вчинення порушень, їх виявлення й усунення наслідків таких порушень.

Зважаючи на вищезазначене, контроль можна визначити як один із напрямів державно-владної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими органами чи їх посадовими особами та полягає у встановленні відповідності в діяльності підконтрольного суб'єкта встановленим вимогам, та здійснюється з метою забезпечення законності, отримання інформації про стан об'єкта контролю, процес чи явище, попередження та виявлення порушень законодавства, а також вжиття заходів щодо їх усунення.

Досить обргунтованою є позиція В. Авер'янова щодо необхідності розгляду досліджуваного поняття в трьох аспектах: 1) контролю як інформації щодо перебігу процесу управління; 2) контролю як чинника оптимізації та кореляції інших функцій управління; 3) контролю як джерела прийняття рішення [10]. Така характеристика досить повно відображає зміст контролю. Водночас автор залишив поза увагою превентивне призначення контролюючої діяльності, а також те, що контроль є способом забезпечення законності.

На підставі аналізу наукових поглядів на зміст контролю та закріплених у законодавстві правових засад його реалізації дослідники виділяють такі його змістові компоненти:

– правовий компонент, що полягає в реалізації функції втручання держави в роботу організацій будь-яких сфер діяльності в разі виникнення загрози безпеці людини, суспільства, держави, навколишнього середовища;

– функціональний компонент, який відбиває процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану суб'єкта відповідно до визначених критеріїв;

– інформаційний компонент, що містить у собі виявлення фактів або намірів, які можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, суспільства, держави, навколишнього середовища [11].

Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що контроль у державному управлінні варто розглядати в таких аспектах:

– спосіб забезпечення законності;

– функція держави в особі її уповноважених органів і посадових осіб;

– джерело інформації про стан об'єкта контролю, процес чи явище;

– фактор оптимізації та вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта;

– джерело прийняття управлінських рішень.

Як спосіб забезпечення законності контроль через систему заходів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами, спрямований на створення таких умов, за яких підконтрольний суб'єкт буде діяти виключно відповідно до встановлених вимог. Контролююча функція держави полягає в тому, що уповноважені органи державної влади та їх посадові особи слідкують за дотриманням законності в діяльності підконтрольних суб'єктів, попереджають порушення встановлених вимог в їх роботі, припиняють виявлені порушення та сприяють відновленню законності. Заходи контролю дозволяють виявити реальний стан справ у підконтрольного суб'єкта й

отримати інформацію про можливі ризики та відхилення від вимог законодавства. Проведення контролюючих заходів дозволяє своєчасно виявити проблеми або недоліки та своєчасно вжити заходів щодо їх попередження чи усунення. Інформація, отримана під час здійснення контролю, є приводом для прийняття відповідних управлінських рішень.

Контроль і нагляд за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів охоплює всі вищезазначені аспекти і дозволяє забезпечити дотримання вимог чинного законодавства під час вирішення адміністративно-правових спорів, забезпечити непорушність прав, свобод ізаконних інтересів суб'єктів, які беруть участь в адміністративно-юрисдикційних провадженнях, своєчасно попередити й виявити порушення та вжити заходів щодо їх усунення. Він може провадитись як всередині відповідного правоохоронного органу (внутрішній), так і здійснюватися іншими уповноваженими на те державою суб'єктами, зокрема й громадськістю

Що стосується особливостей контролю, то В. Синчук, досліджуючи контроль за діяльністю органів прокуратури, визначив такі його ознаки: 1) об'єктивна обумовленість і правова природа; 2) постійність, динамічність, систематичність, своєчасність, цілеспрямованість здійснення контролю; 3) є різновидом соціального контролю, функцією управління; 4) має активний, комплексний і системний характер здійснення; 5) наслідком є застосування заходів відповідальності, примусу; 6) має процедурно-процесуальну форму реалізації; 7) впливає регулятивно, оціночно й інформаційно; 8) має тісний взаємозв'язок з іншими функціями в управлінській системі; 9) забезпечує баланс інтересів у державі [12, с. 77–80]. Такі особливості досить узагальнено відображають зміст контролю. Крім того, вони не вказують на позитивний аспект контролюючої діяльності, тобто встановлення позитивних досягнень у діяльності підконтрольного суб'єкта. Тому і наслідком такої діяльності може бути не лише застосування заходів відповідальності, а й можливість заохочення певних суб'єктів. Також автор не приділив належної увагу призначенню контролю, що визначає його зміст як найбільш дієвого способу забезпечення законності.

О. Музичук так визначив особливості контролю: 1) він є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим і найбільш дієвим способом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; 2) здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками); 3) передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків; 4) поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів; 5) регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість є неправовою формою державного управління; 6) здійснюється в різних формах, основною серед яких є перевірка; 7) присутній на всіх стадіях управлінського процесу; 8) здійснюється повсякденно й безперервно; 9) виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, профілактичну, методичну, примусову; 10) дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту; 11) є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію тощо, які необхідно розглядати як його окремі методи [13]. Учений досить детально розкрив зміст контролю як найбільш дієвого способу забезпечення законності, вказавши на його призначення та приналежність до неправових форм державного управління. Водночас необхідно зазначити, що інформація, отримана під час перевірки, може стати підставою для реалізації такої правової форми, як ухвалення правового акта, який може бути актом загальної чи індивідуальної дії.

Зазначені особливості досить детально відображають зміст контролю у сфері управління, розкривають найбільш важливі його аспекти. Водночас варто зауважити, що під час контролювання, зокрема, збирання інформації про підконтрольний об'єкт, уповноваженому суб'єкту необхідно звертати увагу не лише на недоліки та порушення в його роботі, а й на позитивні досягнення для подальшого запровадження їх у діяльності інших суб'єктів. Такі висновки мають бути підставою для подальшого прийняття відповідних управлінських рішень.

Зважаючи на ознаки та специфіку адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, можна навести такі особливості її контролю:

– є основним і найбільш дієвим способом забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів, спрямованим на захист прав, свобод і законних інтересів усіх учасників адміністративно-юрисдикційної діяльності;

– є неправовою формою управлінської діяльності, що може стати підставою для реалізації правових форм, зокрема й з ухвалення нормативно-правових та індивідуально-правових актів;

– реалізується щодо всіх адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх суб'єктів;

– може здійснюватися як державними, так і недержавними суб'єктами (їх посадовими особами), а також може бути як внутрішнім, так і зовнішнім;

– регламентується як законодавчими, так і підзаконними нормативно-правовими актами;

– спрямований на встановлення відповідності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів вимогам чинного законодавства, отримання об'єктивної інформації про таку діяльність, виявлення недоліків в їх роботі, їх попередження й усунення, оптимізацію діяльності вказаних суб'єктів щодо розгляду та вирішення адміністративних спорів, а також прийняття на основі отриманої інформації відповідних управлінських рішень;

– має за мету виявлення як негативних, так і позитивних моментів в адміністративно-юрисдикційній діяльності правоохоронних органів;

– передбачає можливість втручання контролюючих суб'єктів в адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів для її покращення, своєчасного усунення недоліків у роботі та притягнення винних осіб до відповідальності;

– здійснюється повсякденно і безперервно, має місце на всіх стадіях досліджуваної діяльності;

– здійснюється в різних формах, основною з яких є перевірка;

– є комплексною діяльністю, що об'єднує роботу різних не пов'язаних між собою суб'єктів, яка реалізується різними способами, формами та методами.

Висновки і пропозиції. Отже, контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів необхідно розуміти як один із напрямів державно-владної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими органами, їх посадовими особами чи громадськістю та полягає у встановленні відповідності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів встановленим законодавством вимогам, здійснюється з метою забезпечення законності, отримання інформації про стан розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, що знаходяться в їх провадженні, попередження і виявлення порушень законодавства, а також вжиття заходів щодо їх усунення.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2-х т. / за ред. В. Авер'янова. – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
4. Советское административное право : [учебник] / под ред. В. Поповой, М. Студеникиной. – М. : Юридическая литература, 1982. – 286 с.
5. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 1999. – 736 с.

6. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. Битяк, В. Богуцкий, В. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Юрченко В. Адміністративно-правовий статус нотаріуса в умовах реформування юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Юрченко ; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. – К., 2013. – 205 с.
8. Музичук О. Поняття та особливості контролю і державного управління / О. Музичук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 46–51.
9. Синчук В. Контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності органів прокуратури / В. Синчук // Право і безпека. – 2013. – № 4(51). – С. 53–58.
10. Аверьянов В. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Аверьянов. – К : Наукова думка, 1979. – 150 с.
11. Маматова Т. Трактування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник Державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.
12. Синчук В. Ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Синчук // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 77–80.
13. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Музичук ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 481 с.

Шоптенко С. С. Содержание и особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов

В статье исследованы содержание и особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Проанализированы научные взгляды на содержание и признаки контроля. Определено понятие контроля. Выяснены содержательные компоненты контроля. На основе анализа научных работ определены особенности контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Дано определение контроля в исследуемой сфере.

Ключевые слова: *контроль, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, государственное управление, законность.*

Shoptenko S. Content and features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies

The article deals with the content and features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies. The scientific views on the content and features of control were analyzed. Concept of control was defined. The substantive components of control were found out. On the basis of scientific works' analyze, specific features of control over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies were determined. Definition of control in the investigated sphere was given.

Key words: *control, administrative and jurisdictional activity, law enforcement bodies, governance, legality.*

УДК 343.98

А. П. Запотоцький
кандидат юридичних наук,
здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ШАХРАЙСТВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ КОШТІВ ГРОМАДЯН НА БУДІВНИЦТВО ЖИТЛА

У статті розглянуто стан і труднощі розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла. Вказано роль криміналістичних рекомендацій у підвищенні ефективності діяльності правоохоронних органів щодо розслідування цих злочинів. Визначено концептуальні засади криміналістичної методики їх розслідування та наведено її елементи.

Ключові слова: *шахрайство, криміналістична методика, окрема методика розслідування, концептуальні основи.*

Постановка проблеми. У теперішній час недостатній рівень правової освіченості громадян України – учасників цивільного обігу житла і висока ринкова вартість об'єктів нерухомості створюють підґрунтя для вчинення різноманітних зловживань, зумовлюють підвищену увагу злочинців до житла саме як до об'єкта права власності.

За останні роки кількість зареєстрованих фактів шахрайств у сфері обігу житла збільшилася майже втричі. Кожне третє шахрайство вчиняється в особливо великих розмірах, відповідно, зріс показник матеріальної шкоди, заподіяної як державним, так й іншим формам власності [1, с. 4].

Діяльність органів досудового розслідування з розкриття та розслідування шахрайств у сфері обігу житла не відповідає пред'явленим вимогам: на практиці відзначаються суттєві недоліки та помилки, не всі вказані злочини розкриваються, а кримінальні провадження доходять до суду. Природньо постає питання підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо розслідування вказаних злочинів.

Відповідні задачі постають і перед криміналістикою, яка своїми рекомендаціями має сприяти ефективному попередженню, виявленню та розслідуванню злочинів. Проте, як правильно зауважував В.П. Бахін, стан і умови боротьби з сучасною злочинністю поставили перед криміналістикою ряд нових задач. Найбільш суттєві вони в галузі криміналістичної методики, так як саме тут відзначається основне відставання рівня науково-методичних рекомендацій від нагальних потреб практики. Це, перш за все, відсутність методик розслідування нових чи таких, що значно видозмінилися, злочинів [2, с. 176].

Саме тому однією з обов'язкових умов, що забезпечує успішне вирішення зазначеної проблеми, має стати всебічний криміналістичний аналіз даного явища та проведення у зв'язку з цим досліджень у галузі відповідної криміналістичної методики. Звідси постає необхідність вдосконалення криміналістичної методики

© Запотоцький А. П., 2017

з метою підвищення ефективності розслідування цих злочинів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методики розслідування шахрайства у сфері будівництва в різні роки була предметом дослідження вітчизняних учених-криміналістів і процесуалістів: А.В. Іщенка, Н.С. Карпова, О.Н. Колесніченка, В.О. Коновалової, О.Є. Користіна, В.С. Кузьмічова, В.В. Лисенка, В.К. Лисиченка, Є.Д. Лук'янчикова, Г.А. Матусовського, Д.Й. Никифорчука, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Ортинського, М.А. Погорецького, О.П. Снігерьова, С.М. Стахівського, М.П. Стрельбицького, В.В. Тіщенка, Л.Д. Удалової, П.В. Цимбала, С.С. Чернявського, В.Ю. Шепітька.

Проте питання розслідування такого виду шахрайства, яке пов'язане із залученням коштів громадян на будівництво житла, до теперішнього часу не знайшли свого належного вирішення у криміналістичному аспекті дослідження, що свідчить про його актуальність.

Вивчення правозастосовчої практики і судових рішень щодо вчинення шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла, свідчить, що способи вчинення злочинів постійно вдосконалюються. Натомість діяльність органів досудового слідства з розслідування вказаних злочинів не відповідає вимогам, що пред'являються, на практиці відзначаються серйозні недоліки та помилки, далеко не всі ці злочини розкриваються.

Аналіз судово-слідчої практики свідчить, що успіх у розслідуванні шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла, значною мірою залежить від рівня організації роботи і уміння слідчого аналізувати інформацію як доказового, так і орієнтуючого характеру [3, с. 145]. Належна організація досудового розслідування, обізнаність слідчого у способах вчинення злочину та висунення всіх можливих версій відповідно до слідчої ситуації при розслідуванні даного виду шахрайств, забезпечує виконання завдань кримінального провадження.

Труднощі розслідування цієї категорії злочинів обумовлюються не лише технологією їх скоєння, не лише недосконалістю організації діяльності органів досудового слідства та недостатньою професійною підготовкою працівників правоохоронних органів, але й недостатньою розробленістю окремої методики розслідування. Разом з тим, сучасний рівень злочинності та зміна способів вчинення злочину зумовлюють необхідність вдосконалення криміналістичної методики розслідування, розроблення типових слідчих ситуацій, дослідження методики і тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій при розслідуванні злочинів даної категорії.

Мета роботи полягає у визначенні концептуальних засад методики розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, та її елементів.

Виклад основного матеріалу. Сутність криміналістичної методики розкривається у рекомендаціях щодо встановлення часу, місця, осіб, які приймали участь у розслідуваній події, обставин події, способу вчинення злочину та обставин, що сприяли або спонукали до його вчинення. Оскільки вчинення різних видів злочинів потребує певних способів і засобів досягнення злочинного результату, відповідно кожний злочин буде залишати по собі характерні сліди, отже, будуть специфічними також засоби і методи їх виявлення, вилучення і дослідження. Цим визначається необхідність розробки окремих методик розслідування певних видів (груп) злочинів.

Шахрайство, пов'язане із залученням коштів громадян на будівництво житла, має деякі відмінності від загальнокримінальних шахрайств, які полягають в особливостях способів вчинення злочину та слідоутворення. Вказана специфіка обумовлює особливості організації та проведення розслідування. Саме тому криміналістична методика цього виду шахрайства, щоб виконати своє завдання щодо забезпечення ефективного розслідування, повинна бути побудована на належному теоретичному і практичному рівні. Звідси випливає необхідність визначення основних (концептуальних) засад її створення.

Обов'язковою умовою успішного створення нових і вдосконалення наявних криміналістичних методичних рекоменда-

цій є визначення концептуальних підходів стосовно технології створення самих методик. Розв'язання цієї проблеми залежить, насамперед, від наявності єдиної загальновизнаної та несуперечливої класифікації криміналістичних методик розслідування злочинів.

У теперішній час найкращою, на наш погляд, видається наступна класифікація криміналістичних методик:

1. Видові криміналістичні методики (за видами злочинів, чітко визначеними у відповідних розділах Особливої частини Кримінального кодексу України, наприклад, методика розслідування шахрайства).

2. Внутрішньовидові криміналістичні методики (підвиди чи різновиди, виділені з-поміж злочинів одного виду за криміналістично-значущими ознаками). Наприклад, у такому виді злочинів, як шахрайство, виокремлюють наступні внутрішньовидові методики, як окрема криміналістична методика розслідування шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла. Така криміналістична класифікація характеризується більш диференційованим підходом, аніж кримінально-правова, що наближає її до вимог практики.

3. Міжвидові (або групові, комплексні) криміналістичні методики розслідування злочинів, у яких відображені рекомендації з розслідування комплексів взаємопов'язаних злочинних дій, об'єднаних на підставі одночасного врахування кримінально-правових і криміналістичних критеріїв класифікації злочинів. Спільність цих злочинних проявів зумовлена тим, що вони охоплюються єдиним умислом організаторів, підбурювачів, пособників і виконавців, спільною метою й мотивами, загальним механізмом реалізації злочинного задуму тощо. Наприклад, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Розслідування комплексів злочинних дій зумовлює специфіку висунення та перевірки слідчих версій, планування, тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів тощо.

Типова структура окремої криміналістичної методики, незважаючи на різні її види, як правило, складається з наступних взаємопов'язаних частин:

– криміналістична характеристика даного виду злочинів;

– типовий перелік обставин, що підлягає встановленню при розслідуванні злочинів даного виду (групи);

– типовий алгоритм (план) слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших заходів на кожному етапі розслідування з урахуванням типових слідчих ситуацій;

– особливості тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій, тактичних операцій (комбінацій);

– особливості використання спеціальних знань у кримінальних провадженнях даної категорії;

– особливості взаємодії слідчого з оперативними підрозділами та зовнішньої взаємодії з іншими державними відомствами, установами і організаціями у кримінальних провадженнях даної категорії;

– особливості залучення допомоги населення та використання можливостей засобів масової інформації при розслідуванні злочинів даного виду (групи);

– особливості профілактичної діяльності слідчого у кримінальних провадженнях даної категорії.

Виділені типові структурні елементи окремих методик в цілому відповідають сучасному стану розвитку даного розділу криміналістики, потребам слідчої практики, створюють певний орієнтир для формування нових окремих криміналістичних методик, але не виключають необхідності внесення певних змін і доповнень, обґрунтованих особливостями видів (груп) злочинів.

Для розроблення окремої криміналістичної методики розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, мають значення наступні елементи механізму злочину: способи вчинення злочину; типова слідча картина; типові слідчі ситуації; обстановка вчинення злочину; об'єкт посягання; особа злочинця; особа потерпілого; способи приховування злочину. Розглянемо їх більш детально.

Спосіб вчинення злочину визначають як характер дій злочинця при скоєнні ним

протиправних актів. Тому він завжди був і залишається визначальним ядром діяльності з розкриття й розслідування злочинів [4, с. 44; 5, с. 14]. Спосіб вчинення злочину є основним елементом, який дозволяє визначити суспільну небезпечність, мотиви вчинення злочину, його мету тощо. Це зумовлює його важливе місце у криміналістичній характеристиці. Від способу вчинення злочину залежить вибір стратегії і тактики проведення слідчих (розшукових) дій.

Найбільш часто шахрайство, пов'язане із залученням коштів громадян на будівництво житла, вчиняється двома способами: шляхом обману та зловживання довірою [6, с. 20]. Обидва з них застосовуються винною особою з метою викликати у потерпілого, який має намір вкласти гроші у будівництво, впевненість у вигідності чи обов'язковості передачі винній особі грошових коштів. Обов'язковою ознакою шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, є добровільна передача потерпілим майна чи грошових коштів. Отримання майна чи грошових коштів з умовою виконання зобов'язання здійснити будівництво вважається шахрайством у випадку, якщо винна особа ще в момент заволодіння цим майном мала на меті його привласнити, не виконуючи зобов'язання на будівництво житла. Тому часто, з метою приховування злочину та уникнення відповідальності злочинці створюють враження дійсності наміру щодо будівництві, розгортають першочергові дії, пов'язані з будівництвом житла.

Спосіб вчинення злочину залежить від джерела походження грошових коштів та об'єкту будівництва, на який вони виділяються. Обман як спосіб вчинення злочину здатний викликати у власника або іншої особи, яка володіє майном, переконання про необхідність добровільної його передачі злочинцю, не маючи наміру його будувати.

На практиці зустрічаються й інші способи вчинення цього злочину [7, с. 74; 8, с. 24; 9, с. 21].

Для даного виду злочинів характерним є те, що особи, які його вчиняють, належать до підприємців, є професіоналами високого або середнього рівня, у більшості випадків добре орієнтуються у законодавстві – податковому, банківському, володіють знанням бухгалтерського обліку.

Багато з них мають досвід роботи в державному секторі на посадах, пов'язаних із виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків. Особистісними рисами шахраїв, які відрізняють їх від інших злочинців, є здатність легко знайомитися, вступати в психологічний контакт з оточуючими. Важливе значення у цьому плані має вміння переконувати людей, ураховуючи їхні психологічні особливості [10, с. 113; 11, с. 140; 12, с. 15]. Це вміння дозволяє легко маніпулювати потерпілими.

Шахрайство, пов'язане із залученням коштів громадян на будівництво житла, вчиняється одноособово у 56% вивчених матеріалів кримінальних проваджень. В 44% злочин вчинено групою осіб. Як правило, у разі вчинення злочину групою осіб, матеріальні збитки від такого виду злочинів в рази перевищують матеріальну шкоду, завдану у разі вчинення злочину одноособово. Вчинення декількох епізодів шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла, передбачає собою вчинення комплексу заходів, спрямованих на підготовку до його вчинення. Такі підготовчі заходи можуть полягати у підробці документів, налагодженні довірливих відносин, реєстрації псевдо-будівельних компаній тощо.

Що стосуються місця вчинення злочину, то здебільшого злочини вчиняються в містах (98%). Така ситуація обумовлена тим, що в містах частіше проводиться будівництво житлових комплексів, доріг тощо.

Особа потерпілого є основним і чи не єдиним джерелом відображення ідеальних слідів злочину. Важливе значення для встановлення істини у справі мають властивості особистості, поведінка потерпілого, його соціальні зв'язки. Характеризуючи особу потерпілого від злочинів у сфері будівництва, слід зазначити, що коло потерпілих досить різноманітне і за віком, і за статевою приналежністю, за соціальними зв'язками і за матеріальним становищем [13, с. 18].

Слідча картина злочину – це структура матеріальних та ідеальних слідів злочину,

що відображає закономірності механізму злочину та визначає напрями застосування криміналістичних засобів і рекомендацій, а також тактичних прийомів розслідування злочинів [14, с. 218].

Для цього типу злочинів характерні ідеальні та матеріальні сліди. Ідеальні сліди відображаються в пам'яті осіб, які приймали участь у підписанні договорів, були присутні на переговорах.

Джерелом матеріальних слідів злочину при вчиненні шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, є документи: договори; акти виконаних робіт; тендерна документація; розписка про отримання грошових коштів на будівництво житла та ін. Для шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, характерне використання як засобів злочину сучасної офісної техніки, так і значної кількості різних документів (бухгалтерських, банківських, господарських тощо) [15, с. 45; 16, с. 6]. Особливістю механізму злочину є те, що дії злочинців відображаються в різного роду документах, що виготовляються за допомогою комп'ютерної техніки з сучасними версіями програмного забезпечення, сканерів, принтерів (у тому числі кольорових).

Складність розслідування даного виду злочинів полягає в тому, що під час його вчинення місця події може не бути як такого. Зазвичай потерпілий передає злочинцю грошові кошти під розписку або на підставі договору, укладеного щодо будівництва житла. Відповідно, на вказаних документах можуть міститися запахові та біологічні сліди злочинця. Знаючи специфіку слідоутворення при вчиненні шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, можна визначити тактику слідчих дій, обрати правильний спосіб виявлення слідів злочину тощо [17, с. 53].

Щодо типових слідчих ситуацій, то їх оцінка обумовлює основні напрямки розслідування, прийняття рішень і вибір способів дії слідчого. Формування типових слідчих ситуацій початкового етапу розслідування повинно здійснюватися з дотриманням таких принципів: 1) ситуації мають містити всю інформацію про факти, що зазвичай вказані у вихідних матеріалах, при цьому до змісту слідчої ситуації повинна належати інформація, яка не тільки підтверджує версію про подію, а й така, яка її спростовує; 2) ситуації повинні відбивати у своєму змісті достовірні й доки недостатні факти; 3) оскільки формуються типові слідчі ситуації початкового етапу розслідування, то в їхньому змісті повинна бути відбита сукупність ознак злочину; 4) у змісті типових слідчих ситуацій відбивається інформація, котра зазвичай повторюється для ситуацій цієї групи [18, с. 86].

Вивчення матеріалів кримінальних проваджень свідчить, що для розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла, характерними є наступні слідчі ситуації:

1. Особу злочинця встановлено. Є свідки вчинення злочину, матеріальні сліди у вигляді договору купівлі-продажу нерухомого майна, а також документи, які свідчать про неможливість його відчуження. Об'єкт нерухомості, на будівництво якого виділялись грошові кошти, добудовано.

2. Особа злочинця відома, але її місцезнаходження не встановлене. В матеріалах кримінального провадження містяться відомості про її можливе місцеперебування.

3. Особу злочинця відомо. Встановлено можливість виїзду її за кордон з метою уникнення відповідальності.

Правильна оцінка слідчої ситуації і вибір на цій основі обґрунтованої тактики та стратегії розслідування є найважливішими умовами цілеспрямованості слідства, прийняття найбільш науково обґрунтованих і оптимальних рішень тактичного і методичного характеру та належних засобів їхнього вирішення [19, с. 149]. Водночас неправильне оцінювання наявної слідчої ситуації може призвести до втрати орієнтирів у розслідуванні, різним невиправданим діям, тактичним операціям, що не дають належного ефекту, завдають шкоди розслідуванню.

На початковому етапі розслідування слідчий повинен здійснити аналіз наявної інформації, вивчити заяву про вчинення злочину, детально допитати потерпілого. Останній найбільш повно володіє інформацією щодо вчиненого злочину. При

наявності місця вчинення злочину здійснюються першочергові слідчі (розшукові) дії (огляд місця події). Слідчий повинен визначити спосіб вчинення злочину, здійснити аналіз поведінки потерпілого в момент вчинення злочину, проаналізувати слідчу картину та визначити коло осіб, які володіють інформацією про вчинений злочин. На основі проведеного аналізу слідчий повинен висунути типові слідчі версії та скласти план досудового розслідування.

На наступному етапі слідчий проводить комплекс слідчих (розшукових) дій і заходів забезпечення кримінального провадження з метою перевірки раніше висунутих версій, висуває нові версії, збирає докази винуватості особи та встановлює її місцезнаходження.

Висновки і пропозиції. На підставі вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

1. Будь-яка окрема криміналістична методика має свою науково- емпіричну базу для обґрунтування рекомендацій з розслідування окремих видів злочинів. У статті запропонована криміналістична характеристика, а також узагальнено та проаналізовано науково-практичні матеріали щодо діяльності правоохоронних органів України з розслідування вказаного виду злочинів.

2. Науково-емпіричною базою окремої криміналістичної методики розслідування шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла, є криміналістична характеристика злочину.

3. Способи вчинення шахрайства є основним елементом криміналістичної характеристики даної категорії злочинів.

4. Встановлення кореляційних зв'язків між елементами криміналістичної характеристики шахрайства, пов'язаного із залученням коштів громадян на будівництво житла, визначає методику розслідування цього виду злочину.

Список використаної літератури:

1. Попова І.М. Розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Попова Інна Миколаївна ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 250 с.
2. Бахин В.П. Криминалистика. Проблемы и мнения (1962–2002 гг.) / В.П. Бахин. – К., 2002. – 268 с.
3. Мудряк Т.О. Криміналістичні проблеми розслідування шахрайств з фінансовими ресурсами та шляхи їх вирішення / Т.О. Мудряк // Збірник наукових праць Ірпінської фінансвої юридичної академії (право) – В. 2 – 2013 р. – С. 143-148.
4. Топорецька З.М. Спосіб підготовки, вчинення та приховування злочину як структурний елемент криміналістичної характеристики злочинів у сфері // Адвокат : загальнодержавний професійний журнал / Спілка адвокатів України; Академія адвокатури України. – Київ, 2011. – № 9(132). – С. 44-48.
5. Спосіб вчинення злочину за кримінальним правом України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Дубно Тетяна Вікторівна ; М-во внутр. справ України, Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2016. – 19 с. – Бібліогр.: С. 14–16.
6. Шаров А.В. Расследование мошенничества в сфере оборота жилища: [учеб.-метод. пособие] / А.В. Шаров. – М., 2005. – 208 с.
7. Теоретичні засади розслідування шахрайства в сучасних умовах : [монографія] / О.Л. Мусієнко ; за ред. проф. В.Ю. Шепітька. – Х.: Право, 2009. – 168 с. С. 74
8. Чернєй В.В. Теоретичні та практичні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : автореф. дис. … на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В.В. Чернєй. – Київ, 2014. – 36 с. с. 24
9. Белов Е.В. Мошенничество с недвижимостью в жилищной сфере (способы совершения и проблемы квалификации) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Белов Евгений Валерьевич. – М., 2012. – 28 с. – С. 21.
10. Айвазян О.Ю. Початковий етап розслідування злочинних порушень техніки безпеки на будівництві / О.Ю. Айвазян // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – Число 2. – С. 112-116.
11. Коновалов С.И. О задачах типизации криминалистической методики / С.И. Коновалов / / Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики: Всероссийский круглый стол: сб. мат-гр., (г. Ростов-на-Дону, 15–16 июня 2000 г.) – Ростов-н/Д., 2000.– С. 140–144.

12. Курман О.В. Методика розслідування шахрайства з фінансовими ресурсами : автореф. дис…. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / О.В. Курман. – Х., 2002. – 20 с.
13. Афанасенко С.І. Віктимологічна профілактика шахрайства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Афанасенко Світлана Іллівна ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – 18 с.
14. Матусовський Г.А. Економічні злочини: криміналістичний аналіз / Г.А. Матусовський. – Харків.: Консум, 1999. – 480 с.
15. Веренич И.В. Современные проблемы выявления и расследования преступлений в сфере строительства / И.В. Веренич // Актуальные вопросы теории и практики прокурорско-следственной деятельности. – СПб.: СПб юридический институт (филиал) Академии ГП РФ, 2008. – С. 45–46.
16. Курман О.В. Методика розслідування шахрайства з фінансовими ресурсами : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза» / О.В. Курман. – Харків, 2002. – 19 с.
17. Букаев Н.М. Расследование преступных посягательств на имущество граждан, совершенных путем мошенничества / Букаев Н.М. – Сургут, 2006. – С. 53.
18. Артюх О.М. Класифікація типових слідчих ситуацій, що виникають при виявленні і розслідуванні протидії законній господарській діяльності / О.М. Артюх // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – № 1. – С. 85-88.
19. Олійник Ю. Я. Типові слідчі ситуації початкового етапу розслідування умисного знищення чи пошкодження об’єктів житлово-комунального господарства / Ю.Я. Олійник // Науковий вісник НАВС. – К., 2012. – Вип. 3(82). – С. 142–149.

Запотоцкий А. П. Концептуальные основы методики расследования мошенничеств, связанных с привлечением средств граждан на строительство жилья

В статье рассмотрено состояние и трудности расследования мошенничеств, связанных с привлечением средств граждан на строительство жилья. Указана роль криминалистических рекомендаций в повышении эффективности деятельности правоохранительных органов по расследованию этих преступлений. Определены концептуальные основы криминалистической методики их расследования и приведены ее элементы.

Ключевые слова: *мошенничество, криминалистическая методика, частная методика расследования, концептуальные основы.*

Zapototsky A. Conceptual Foundations of the Methodology for Investigating Frauds Related to Raising Citizens’ Funds for Housing Construction

The article examines the state and difficulties of investigating fraud related to attracting citizens’ funds for housing construction. The role of forensic recommendations in enhancing the effectiveness of law enforcement agencies in the investigation of these crimes is pointed out. The conceptual bases of the criminalistic methodology of their investigation are determined and its elements are given.

Key words: *fraud, forensic methodology, private investigation methodology, conceptual framework.*

УДК 343.911(477)

М. Г. Тома
аспірант
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЗЛОЧИННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті виокремлюються та аналізуються істотні ознаки професійної злочинності. Особлива увага звертається на питання спеціалізації злочинців-професіоналів, незмінності цієї спеціалізації та випадків, коли ця спеціалізація злочинця змінюється. Визначивши атрибутивні ознаки професійної злочинності, у підсумку автор формулює визначення поняття «професійна злочинна діяльність».

Ключові слова: *злочинець-професіонал, злочинна діяльність, злочинність, кримінальна субкультура, професійна злочинність.*

Постановка проблеми. Сучасні кризові явища в Україні, обумовлені політичною, соціально-економічною та культурною кризою у нашому суспільстві та обтяжені тимчасовою окупацією АР Крим і м. Севастополь, втратою контролю Уряду над окремими територіями Донецької та Луганської областей, вимушеним проведенням антитерористичної операції на цих територіях, спричиняють криміналізацію українського суспільства та розквіт професійної злочинності, що отримала свій розвиток ще у 2010 році. Пріоритетною задачею нашої держави на сьогодні є протидія саме означеному виду злочинної діяльності, що є фундаментом і джерелом існування сучасного злочинного світу, ігнорування якого у короткостроковій перспективі може призвести до кримінальної катастрофи у нашому суспільстві. При цьому, слід звернути увагу на те, що питання універсального розуміння професійної злочинності залишається досить спірним, як серед кримінологів, так і серед інших учених-юристів, суддів та працівників національних правоохоронних органів. Зокрема, цей вид злочинної діяльності досить часто ототожнюється як з рецидивною діяльністю, так і з організованою злочинністю, попри те, що рецидивна та організована злочинність не завжди є професійною, однак професійна злочинність завжди є рецидивною та досить часто організованою. Для вирішення цих та інших питань з приводу коректного розуміння правової природи та змісту професійної злочинної діяльності необхідним є визначення істотних ознак цієї злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення атрибутивних ознак професійної злочинної діяльності у тій чи іншій мірі вже були предметом дослідження таких вчених, як Д. Р. Войнаровський, Л. Ф. Гула, О. І. Гуров, М. С. Дмитрієв, В. І. Єзикян, А. О. Забеліч, О. А. Калганова, Л. М. Кривоченко, В. В. Пивоваров, С. О. Прутяний, І. П. Рущенко, В. О. Сакало та інших українських і зарубіжних учених-кримінологів. Проте, слід визнати, що питання визначення правової природи професійної злочинності, дослідження її ознак залишається дискусійним як в українських, так і у зарубіжних наукових колах провідних кримінологів, що вказує на потребу формулювання універсальних підходів до виокремлення цих ознак, які будуть адекватно відповідати сучасному стану злочинності у нашій державі.

Відповідно, **метою статті** є виокремлення основних ознак професійної злочинної діяльності. Для досягнення поставленої мети було проаналізовано актуальні та ґрунтовні позиції вчених-кримінологів щодо сутності професійної злочинної діяльності та ознак цього виду злочинності.

Виклад основного матеріалу. До основних ознак професійної злочинної діяльності, які є істотними ознаками цього виду злочинності, тобто такими, без яких ця протиправна суспільно небезпечна ді-

© Тома М. Г., 2017

яльність не може характеризуватись як професійна злочинність, слід відносити наступні характеристики та елементи професійної злочинності:

1) сталість цього виду злочинної діяльності, направленого на побудову злочинної кар'єри. Професійна злочинність є рецидивною злочинністю, оскільки є сталим видом кримінально карної діяльності злочинця, його злочинним промислом, займаючись яким, злочинець намагається зробити злочинну кар'єру, а, відповідно, і підвищити ціну на власні професійні вміння, їх цінність, паралельно, підвищуючи також і попит на власні професійні злочинні вміння у кримінальному світі. При цьому, слід мати на увазі, що сталість професійної злочинної діяльності не означає, що вона є безперервною чи перерви між відповідними злочинами мають обов'язково бути незначними. Сталість, на нашу думку, у цьому випадку означає, що: а) злочинець-професіонал вчиняє певні види злочинів і планує їх вчиняти у майбутньому, здійснюючи у кримінальному світі власну злочинну кар'єру; б) професійний злочинець є економічно та/або соціально (у сенсі криміналізованого суспільства) залежним від результату вчинення ним злочину, та, між тим, він не вчиняє певних правомірних дій, не планує їх вчиняти у довгостроковій перспективі з тим, щоби зменшити свою економічну залежність від відповідних результатів його протиправної діяльності (тобто, не шукає законних джерел існування);

2) стійкість у вчиненні однорідних злочинів (кримінальна спеціалізація). Окрім того, що професійна злочинність є рецидивною, цей вид злочинності характеризується також тим, що усі злочинці, що займаються зазначеним видом злочинності, як правило, попередньо чітко визначаються з тим, які саме види злочинів вони будуть вчиняти протягом усієї своєї професійної злочинної кар'єри. Іншими словами, професійний злочинець не лише беззмінно вчиняє злочини, але й постійно вчиняє злочини саме певного виду. Таким чином, вибір злочинцем виду злочину визначає його злочинну спеціалізацію, котра, як правило, вже ним не змінюється, що цілком зрозуміло, оскільки відповідні зміни спеціалізації злочинця потребують паралельного ґрунтовного вдосконалення вже нових злочинних навичок і здобуття ним нового досвіду для того, щоби вчиняти злочини за новою спеціальністю професійно. Однак, попри об'єктивну невигідність для злочинця-професіонала зміни його власної злочинної спеціалізації, утім, ця зміна спеціалізації може відбуватись з наступних підстав: а) об'єктивні натуральні підстави – коли професійний злочинець у силу суттєвої зміни у своєму психофізіологічному здоров'ї не може продовжувати займатись злочинним промислом за тією ж самою злочинною спеціальністю, що і до змін у своєму стані здоров'я (інвалідність, старість тощо); б) суттєве зниження попиту на послуги злочинця – зниження попиту на «ринку кримінальних послуг» у зв'язку із високою конкуренцією, втратою популярності певного виду злочину тощо, у зв'язку із чим, злочинець-професіонал позбавляється засобів для існування; в) субкультурна підстава – коли змінити спеціалізацію злочинцю наказав здійснити певний злочинний авторитет; г) екстремальна підстава – коли професійний злочинець протягом невизначеного чи визначеного, проте, досить тривалого періоду часу не може займатись злочинною діяльністю, вчиняючи певний вид злочину на професійній основі, оскільки держава в особі правоохоронних органів проводить посилену протидію відповідним злочинним посяганням;

3) наявність певних протиправних знань і навичок скоєння злочину у професійних злочинців (злочинна кваліфікація). З того моменту, коли злочинець припиняє вчиняти різного роду злочини, зупинившись на окремому виді суспільно небезпечного діяння, він вважається таким, що визначився зі своєю злочинною спеціалізацією. Проте, вчиняючи однорідні протиправні дії, злочинець поступово вдосконалюється, доводячи їх до автоматизму, отримує злочинний досвід та відповідну кваліфікацію, яка дозволяє йому безкарно здійснювати професійну злочинну діяльність. Отримання вказаного досвіду відбувається методом «проб та помилок» або ж шляхом переймання цього досвіду у більш досвідчених злочинців-професіона-

лів, в яких він навчається, що, зокрема, є типовим для злочинців-«карманників».

При цьому вказана кваліфікація злочинця-професіонала, як правило, майже не залежить від загальноосвітнього рівня. В. В. Пивоваров справедливо вказує на те, що численні приклади з практики підтверджують, що «чимало злочинців, що практично вміють тільки читати, майстерно виконували підготовку, здійснення й приховування злочинів, що вимагають кмітливості й спритності» [1, с. 5–6]. Власне, у цьому контексті слід погодитись з В. І. Єзикяном, який наголошує, що професійна злочинна діяльність відрізняється від іншої протиправної діяльності тим, що виробляє в її носія «певні знання, практичні навички, іноді доведені до автоматизму, що забезпечують оптимальне досягнення мети при мінімальному ризику викриття» [2, с. 124]. І ці практичні навички, хоча й не залежать від загальноосвітнього рівня злочинця-професіонала, слід мати на увазі, що інтелектуальна професійна злочинна діяльність (головним чином, та, що пов'язана з господарською діяльністю) ставить, серед іншого, високі вимоги до позазлочинної (суспільно корисної) кваліфікації професійного злочинця, котра вимагається для вчинення злочину. Відтак, у «технічних» професійних злочинах потребується достатній практичний досвід злочинця-професіонала, а в «інтелектуальних» професійних злочинах – наявність у злочинця вищої освіти, достатнього професійного досвіду у певній діяльності (приміром, в кредитно-фінансовій чи страховій сфері), в якій будуть вчинятись відповідні професійні злочини.

У зв'язку із тим, що сучасний світ динамічно розвивається, некримінальний світ постійно змінює способи захисту власних законних інтересів, впроваджує нові методи протидії злочинності, вчинення певних видів злочину поступово ускладняється, вимагаючи від професійних злочинців усе нових знань, навичок та досвіду, здобуття чи вдосконалення яких не завжди є об'єктивно виправданим (для здобуття цих навичок на необхідному рівні, наприклад, потребується значний обсяг часу, грошових коштів та сил). Саме тому, сучасні професійні злочинці досить часто звертаються за допомогою у вчиненні злочину до відповідних фахівців (у галузі права, криміналістики та кримінології, медицини, інформаційних технологій та інформаційної безпеки й в інших галузях знань), таким чином, розширюючи кримінальний світ, залучаючи до нього професіоналів некримінального світу;

4) професійна злочинна діяльність злочинця-професіонала є основою його доходу, що визначає корисливу спрямованість професійних злочинів. Кримінологи звертають увагу на те, що особистісний сенс професійної злочинної діяльності, насамперед, полягає у тому, що суб'єкт, котрий здійснює цю протиправну діяльність, прагне внаслідок цієї діяльності забезпечити свої матеріальні потреби. Саме тому злочинна діяльність, як джерело матеріального існування, стає обов'язковим атрибутом кримінального злочинного професіоналізму [3, с. 51], а тому, як зазначає В. О. Сакало, професійна злочинність характеризується стійкою корисливою спрямованістю [4, с. 2].

Також слід звернути увагу на те, що у спеціальній юридичній літературі вченими-кримінологами до сьогодні не було сформульовано універсального підходу до визначення характеристик доходу від злочинної діяльності, який вказував би на те, що відповідну протиправну діяльність, результатом якої він є, слід розуміти як професійну злочинність. Як правило, науковці вказують, що цей дохід має бути регулярним та/або основним для злочинця. Однак, вказівка на регулярність доходу від професійної злочинної діяльності не можна вважати загальною ознакою цієї діяльності, оскільки і сама ця діяльність не завжди є такою (ця «регулярність» досить часто є умовною). Слід мати на увазі масштаби тієї злочинної діяльності, якою займається злочинець-професіонал: наприклад, дохід «карманника» не є таким, що дозволяє йому робити значні перерви між крадіжками, а вчинення цією групою злочинців протиправних посягань, між тим, не потребує значної підготовки, що передує кожному вчинюваному ними злочину; проте, авторитетні злочинці, що вчиняють крадіжки в особливо великих розмірах не можуть вчиняти злочини, в

яких вони спеціалізуються, досить часто, а дохід від таких протиправних дій, у свою чергу, дозволяє їм не вчиняти злочини протягом тривалого періоду часу, який може досягати й декількох років. Відтак, слід зауважити, що професійна злочинність, хоча у багатьох питаннях має багато спільних рис із суспільно корисною трудовою діяльністю, однак, не є тотожною їй, і, насамперед, це стосується доходу від цієї кримінально караної діяльності. На відміну від правомірної трудової діяльності, винагорода за яку є регулярною, тобто такою, яка виплачується роботодавцем працівнику протягом певного періоду часу (зокрема, щомісячно) у певному розмірі, злочинна професійна діяльність не завжди здійснюється регулярно, а і тоді, коли ця діяльність і є регулярною, вона не завжди може принести злочинцю прибуток у силу тих чи інших обставин.

Не вважаємо доцільним також стверджувати, що дохід від професійної злочинної діяльності для злочинця-професіонала обов'язково має бути основним, оскільки практика вказує на те, що серед професійних злочинців існує значний відсоток тих, для кого цей дохід є додатковим та нерегулярним (головним чином, це стосується тих злочинців, котрі вчиняють професійні злочини, користуючись власним службовим становищем тоді, коли вбачають у цьому доцільність). Отже, професійна злочинна діяльність завжди має бути спрямованою на отримання доходу, який може бути для злочинця-професіонала як основним, так і додатковим;

5) злочинна діяльність передбачає, що злочинець-професіонал займає відповідне місце у злочинній ієрархії. Злочинний світ є відлунням некримінального світу, особливо, що стосується принципу класового поділу членів цього світу (умовно можна поділити цей світ на нижчий, середній та вищий класи) та наявності у ньому інституту влади, що продукує «закони», відстежує їх виконання іншими злочинцями (та дотримується цих «законів») та здійснює «судочинство», відповідно до унормованих злочинних звичаїв.

На нижчих щаблях злочинного світу зосереджується традиційна професійна злочинність, найбільш прості форми злочинної поведінки (наприклад, кишенькові злодії, невибагливі вуличні шахраї, грабіжники, скупники краденого майна, вуличні торгівці наркотиками тощо). Більш високі щаблі, на думку українського вченого І. П. Рущенко, посідають середні та вищі прошарки цього кримінального суспільства, котрі мають значно більше можливостей вибору шляхів адаптації [5, с. 133–134]. При цьому, будучи частиною злочинного світу, активним членом злочинного суспільства, професійний злочинець належить до відповідного класу цього протиправного світу. При цьому належність злочинця-професіонала до відповідного класу залежить як від його злочинної спеціалізації та кваліфікації (його злочинної кар'єри), так і від: його статевої орієнтації; інтеграції у кримінальну субкультуру: характеристики того, наскільки він є «правосвідомим» членом кримінального суспільства, тобто, чи у повній мірі цей злочинець живе за обов'язковою для нього буквою кримінально протиправного «закону», що був вироблений злочинними авторитетами.

Висновки. Основними ознаками професійної злочинності є те, що ця діяльність: є сталим видом злочинної діяльності, направленим на побудову злочинної кар'єри злочинця-професіонала, та є його основним чи додатковим джерелом доходу; наявність у професійного злочинця злочинної спеціалізації та кваліфікації; професійна злочинна діяльність передбачає, що злочинець-професіонал займає відповідне місце у кримінальній ієрархії. Відтак, професійна злочинна діяльність являє собою відносно самостійний вид злочинної діяльності, котрий здійснюється злочинцем, у межах його незмінної спеціалізації та зростаючої злочинної кваліфікації, будучи для нього промислом, результати якого є основним чи додатковим джерелом його існування, а також є показниками, на підставі яких злочинець просувається по кар'єрній драбині кримінального світу.

Список використаної літератури:

1. Пивоваров В. В. Професійна злочинність як прояв злочинного корпоративізму / В. В. Пивоваров // Теорія і практика правознавства. – Харків, 2015. – Вип. 1(7). – С. 1–13.
2. Езикян В. И. Криминология : [учеб. пособ.] / В. И. Езикян. – Новочеркасск : ЮРГТУ, 2011. – 159 с.
3. Забелич А. А. Криминологические и правовые аспекты понятия рецидивной и профессиональной преступности / А. А. Забелич // Вестник Кузбасского института. – Новокузнецк, 2013. – № 1(14). – С. 50–55.
4. Сакало В. О. Тактика злочинної діяльності : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук / В. О. Сакало. – Київ, 2002. – 17 с.
5. Рущенко І. П. Соціологія злочинності : [монографія] / І. П. Рущенко. – Харків : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2001. – 370 с.

Тома М. Г. Основные признаки профессиональной преступной деятельности

В статье выделяются и анализируются существенные признаки профессиональной преступности. Особое внимание обращается на вопросы специализации преступников-профессионалов, неизменности этой специализации и случаев, когда эта специализация преступника меняется. Определив атрибутивные признаки профессиональной преступности, в итоге автор формулирует определение понятия «профессиональная преступная деятельность».

Ключевые слова: *преступник-профессионал, преступная деятельность, преступность, криминальная субкультура, профессиональная преступность.*

Toma M. The main features of professional criminal activity

The article highlights and analyzes the essential features of professional crime. Particular attention is paid to the issue of specialization of criminals-professionals, the unchangeability of this specialization and cases when this specialization of the offender is changing. Having defined the attributive signs of professional crime, the author finally formulates the definition of "professional criminal activity".

Key words: *criminal offender, criminal activity, crime, criminal subculture, professional crime.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.121

А. Б. Войнарович
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального процесу та криміналістики
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ЗАХИСНИКА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ НА ПІДСТАВІ УГОД

Розглянуто інститут угод у кримінальному провадженні. Критично проаналізовано норми Кримінального процесуального кодексу України, які регулюють повноваження захисника у такому процесі, погляди науковців стосовно вдосконалення закону в цій частині та закордонний досвід регулювання досліджуваного інституту. Встановлено, що право прийняти рішення про укладення угоди та бути стороною угоди (незалежно від її виду) захисник реалізувати не може, його реалізовують виключно підозрюваний або обвинувачений. Обґрунтовано, що підозрюваний чи обвинувачений, ініціюючи укладення угоди, ще до початку перемовин щодо неї, повинні знати і розуміти всі наслідки її дії. Тому обов'язковою має бути участь захисника під час укладення та затвердження угоди (незалежно від виду) у кримінальному провадженні.

Ключові слова: *адвокат, захисник, кримінальне провадження, Кримінальний процесуальний кодекс України, угоди, угода про примирення, угода про визнання винуватості.*

Постановка проблеми. Одним із нововведень Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України 2012 р. є інститут угод у кримінальному провадженні. Оскільки цей інститут новий для нашого законодавства, під час використання угод часто виникають складнощі, для уникнення яких потрібні якісні наукові дослідження та аналіз. Вважаємо, що присутність захисника під час укладання угод у кримінальному провадженні гарантує їхню доцільність, добровільність, зрозумілість їхніх правил, умов, наслідків і відповідність до вимог закону, а також унеможливлює застосування до особи, яку захищають незаконними прийомами задля введення її в оману чи досягнення вигоди лише для осіб, які ведуть провадження. Проте правове регулювання участі захисника у провадженні на підставі угод є недосконалим, оскільки обов’язкова участь такого суб’єкта передбачається не завжди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов’язані з інститутом угод у кримінальному провадженні, доволі часто досліджують у своїх наукових працях вчені, зокрема вітчизняні. З-поміж дослідників, які вивчали це питання, найвагоміший внесок зробили: В.Т. Нор, А.А. Павлишин, В.В. Луцик, Г.П. Власова, І.О. Кісліцина, К.В. Тарасюк, М.В. Лотоцький, О.М. Кучинська, Р.В. Новак, С.І. Марко, С.І. Паславський та ін. Проте науковий інтерес зазвичай становить сам інститут угод у кримінальному провадженні, доцільність його функціонування. Однак поза увагою залишається діяльність захисника як суб’єкта такого провадження,

© Войнарович А. Б., 2017

визначення його процесуального статусу, повноважень та особливостей участі у такому процесі.

Мета статті – проаналізувати інститут угод у кримінальному провадженні через призму процесуального статусу захисника як суб'єкта такого процесу, порівняти у цій частині норми КПК України з нормами аналогічних актів різних держав світу (Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччини та Королівства Іспанії), виокремити негативні та позитивні аспекти діяльності та обов'язкової участі захисника у кримінальному провадженні на підставі угод. Завдання дослідження – удосконалити функціонування інституту угод у кримінальному провадженні України.

Новизна роботи полягає у: комплексному дослідженні статусу захисника у кримінальному провадженні на підставі угод; порівнянні норм КПК України із аналогічними нормами актів деяких європейських держав у частині діяльності та обов'язковості участі адвоката-захисника у кримінальному процесі на підставі угод; виокремленні недоліків і прогалин чинного вітчизняного законодавства стосовно забезпечення права на захист підозрюваного й обвинуваченого у кримінальному провадженні на підставі угод; узагальненні думок науковців стосовно розглядуваної проблематики; формуванні пропозицій щодо внесення відповідних змін до КПК України з метою посилення гарантій сторони захисту в кримінальному провадженні.

Зазначене вище свідчить про актуальність вибраної теми, а також про потребу її дослідження.

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці можна виокремити традиційний та альтернативний напрями реакції держави через компетентні органи на вчинені кримінальні правопорушення. Перший передбачає публічне переслідування держави через спеціальні органи в загальному порядку (в загальносуспільних інтересах) усіх осіб, які порушили закон про кримінальну відповідальність, з призначенням їм виключно за рішенням суду кримінального покарання у розмірі, передбаченому законом. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 373 КПК України [1] обвинувальний вирок ухвалюється лише за умови доведення у ході судового розгляду винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення. Відповідно до ч. 2 ст. 370 КПК України [1] законним є рішення, ухвалене компетентним судом згідно з нормами матеріального права з дотриманням вимог щодо кримінального провадження, передбачених КПК України. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та оціненими судом відповідно до ст. 94 КПК України. Вмотивованим є рішення, в якому наведено належні та достатні мотиви й підстави його ухвалення.

Застосування альтернативного напряму у визначених законом випадках передбачає повну чи часткову відмову держави від офіційного кримінального переслідування із застосуванням певних альтернатив або із зменшенням кримінального покарання. Власне, складовою альтернативної реакції держави на вчинене кримінальне правопорушення є інститут угод у кримінальному процесі.

Справедливо вважають, що особа, яка скоїла кримінальне правопорушення, отримує можливість узгодити умови своєї відповідальності (звільнення від покарання, у деяких випадках – застосування альтернативного покарання або його послаблення), що дасть змогу уникнути невизначеності щодо покарання у суді в обмін на виконання дій, спрямованих на відновлення порушених прав потерпілого, відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також беззаперечне визнання винуватості та співпрацю з правоохоронними органами.

Як відомо із зарубіжного досвіду, Кримінальний процесуальний закон Франції також передбачає можливість зниження покарання у результаті укладення угоди [2, с. 299]. У Німеччині "Informelle absprachen" укладаються компромісно, тобто прокурор, погодивши це із судом, може визначити меншу міру покарання. У разі укладення угод про примирення важливо, щоб потерпілий визначив спосіб відшкодування заподіяної шкоди, який може відрізнятися від передбаченого законом

покарання (іноді йдеться про фінансовий еквівалент) [3].

А от іспанський законодавець не передбачив можливість зменшити міру покарання. Згідно з процедурою "conformidad" захисник і прокурор повинні обговорити і погодити кваліфікацію злочину, а підозрюваний (обвинувачений) – відбути те покарання, яке визначено за цей злочин [4].

Провадження спрощується, оскільки сторона обвинувачення не зобов'язана доводити перед судом винуватість підозрюваного (обвинуваченого) за стандартом «поза розумним сумнівом», а домовленості між обвинуваченим і прокурором або потерпілим дають змогу не здійснювати досудове розслідування і (або) судовий розгляд у повному обсязі.

Укладення угоди в кримінальному процесі можна розглядати як процедуру, яка сприяє спрощенню, а відповідно, і пришвидшенню процедури правосуддя, що має неабияке значення для забезпечення принципу розумних строків у кримінальному процесі. Доцільність запровадження такого інституту в кримінальному процесі України довго обговорювали науковці та практики. Визнано, що цей інститут важливий для кримінального процесу України і сприятиме його дієвості та справедливості.

Інститут «угод» у кримінальному процесі узгоджується також з Рекомендацією № 6 И (87) Комітету міністрів держав-членів стосовно спрощення кримінального правосуддя у частині укладення угоди про визнання винуватості (прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 р.). Рекомендація пропонує, якщо конституційні та правові традиції країни це допускають, ввести процедуру «заявлення підсудним про визнання вини» [5].

Тож, істотним досягненням вітчизняної правової системи стало запровадження інституту угод у кримінальному провадженні. Відповідно до КПК України у кримінальному провадженні може укладатись угода про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим та угода між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості [1]. Очевидно, що вид угоди зумовлює особливості статусу та діяльності захисника у такому процесі та визначає їхні особливості.

Законодавець встановив, що угода про примирення може бути укладена з ініціативи потерпілого, підозрюваного або обвинуваченого. Домовленості стосовно угоди про примирення можуть досягати самостійно потерпілий і підозрюваний чи обвинувачений, захисник і представник або скористатись допомогою іншої особи, погодивши це зі сторонами кримінального провадження (крім слідчого, прокурора або судді). Своєю чергою, угода про визнання винуватості може бути укладена з ініціативи прокурора або підозрюваного чи обвинуваченого.

Згідно з чинним законодавством, угода про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості та у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення. А угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може укладатись у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, внаслідок яких шкоди завдано лише державним чи суспільним інтересам. Укладення угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні, в якому бере участь потерпілий, не допускається.

Важливо, що укладення угоди про примирення або про визнання винуватості може ініціюватися в будь-який момент після повідомлення особі про підозру до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку. Ініціювання угод після виходу суду до нарадчої кімнати неможливе, тому що ухвалення рішення за результатами судового розгляду розпочато. Сторони позбавлені права втручатися у цей процес, оскільки суб'єктом ухвалення рішення є винятково суд. Після ухвалення рішення судом ініціювання угод теж неможливе, оскільки надання такого права учасникам провадження означало б, що вони своїм рішенням можуть «похитнути» рішення судової влади, завдавши шкоди його стабільності.

Якщо згоди щодо укладення угоди не досягнуто, факт її ініціювання і тверджен-

ня, висловлені з метою її досягнення, не можуть розглядатися як відмова від обвинувачення або як визнання своєї винуватості. Слідчий, прокурор зобов'язані проінформувати підозрюваного та потерпілого про їхнє право на примирення, роз'яснити механізм його реалізації та не чинити перешкод в укладенні угоди про примирення.

Якщо кримінальне провадження здійснюється щодо кількох осіб, яких підозрюють чи обвинувачують у вчиненні одного або кількох кримінальних правопорушень, і згода щодо укладення угоди досягнута не з усіма підозрюваними чи обвинуваченими, угода може укладатися з одним (кількома) з підозрюваних чи обвинувачених. Кримінальне провадження щодо особи (осіб), з якими досягнуто згоди, підлягає виділенню в окреме провадження.

Якщо в кримінальному провадженні беруть участь кілька потерпілих унаслідок одного кримінального правопорушення, угода може бути укладена та затверджена з усіма потерпілими. Якщо в кримінальному провадженні беруть участь кілька потерпілих від різних кримінальних правопорушень, а згоди щодо укладення угоди досягнуто не з усіма потерпілими, угода може бути укладена з одним (кількома) з потерпілих. Кримінальне провадження щодо особи (осіб), яка надала згоду, підлягає виділенню в окреме провадження.

В угоді про примирення зазначають її сторони, наводять формулювання підозри чи обвинувачення та його правову кваліфікацію із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність, істотні для відповідного кримінального провадження обставини, розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, строк її відшкодування чи перелік дій, не пов'язаних з відшкодуванням шкоди, які підозрюваний (обвинувачений) зобов'язані виконати на користь потерпілого, строк їх вчинення, узгоджене покарання та згода сторін на його призначення або на призначення покарання і звільнення від його відбування з випробуванням, наслідки укладення та затвердження угоди, передбачені ст. 473 КПК України, наслідки невиконання угоди. В угоді зазначають дату її укладення, вона засвідчується підписами сторін.

В угоді про визнання винуватості зазначають її сторони, наводять формулювання підозри чи обвинувачення та його правову кваліфікацію із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність (Кримінального кодексу України), істотні для відповідного кримінального провадження обставини, беззастережне визнання підозрюваним чи обвинуваченим своєї винуватості у вчиненні кримінального правопорушення, обов'язки підозрюваного (обвинуваченого) щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, яке вчинила інша особа (якщо відповідні домовленості досягнуті), узгоджене покарання та згода підозрюваного (обвинуваченого) на його призначення або на призначення покарання та звільнення від його відбування з випробуванням, наслідки укладення та затвердження угоди, передбачені ст. 473 КПК України, наслідки невиконання угоди.

Важливим також є те, що для сторін угоди можуть наставати негативні наслідки, наприклад, позбавлення права на оскарження вироку суду, яким затверджено угоду, в апеляційному і касаційному порядках тощо.

Тож, як бачимо, кожна з угод у кримінальному провадженні України має певні особливості, специфіку та процедури, які, очевидно, особа, що потрапила у сферу кримінального переслідування, зазвичай не розуміє і, остерігається укладати їх. Тому поряд з цим інститутом часто згадують інститут захисту, який найяскравіше проявляється через діяльність захисника у кримінальному провадженні. Відповідно до ч. 4 ст. 46 КПК України захисник користується всіма процесуальними правами підозрюваного, обвинуваченого, якого захищає, крім процесуальних прав, реалізацію яких здійснює безпосередньо підозрюваний, обвинувачений і які не можна доручити захиснику. Тож, очевидно, право прийняти рішення про укладення угоди та бути стороною угоди (незалежно від її виду) не може реалізовувати захисник, його реалізовує виключно підозрюваний, обвинувачений. А от допомогти прийня-

ти рішення про укладення чи неукладення угоди – прерогатива захисника.

Зацікавлення викликають питання про необхідність обов'язкової участі захисника та момент його залучення до провадження на підставі угоди, а також основні вектори його діяльності у цьому процесі.

Зміни у сфері кримінального процесуального законодавства сьогодні ще тривають і потребують наукового забезпечення. Зокрема, положення норм КПК України не врегульовують всіх питань стосовно участі захисника у кримінальному провадженні під час укладення угод. На момент ухвалення нового КПК України не передбачалась обов'язкова участь захисника у провадженні щодо угод. З цього приводу точились гострі наукові дискусії та полеміка. Зокрема, С.І. Паславський [6, с. 191], О.Л. Христов та Л.М. Макотченко [7, с. 447] писали про необхідність обов'язкової участі захисника у кримінальному провадженні, якщо ініціюється питання про укладення угод. Законодавець 12 лютого 2015 р. випадки обов'язкової участі захисника у кримінальному провадженні доповнив пунктом 9, яким передбачено, що у разі укладення угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості участь захисника обов'язкова з моменту ініціювання укладення такої угоди.

Законодавець не уточнює, що таке «ініціювання» укладення угоди як момент обов'язкового вступу захисника до провадження.

Український тлумачний словник визначає «ініціацію» (від середнвіч. лат. initiatus, від лат. initium, від initiare – «починати») як початок, початкову стадію чого-небудь, подання команди на виконання певної дії (роботи) чи початковий поштовх, імпульс [8; с. 30].

Однак вищевказане словникове визначення все ж не дає змоги з'ясувати, коли ж настає юридичний початок ініціювання укладення угоди у кримінальному провадженні. Можна припустити, що початковим етапом процесу укладення угоди слід вважати висловлення пропозиції передбачених законом суб'єктів про їхнє бажання укласти угоду. Факт наявності такої пропозиції повинен, на нашу думку, фіксуватись у письмовій формі, наприклад, у формі заяви, із долученням заяви до матеріалів кримінального провадження.

Участь захисника у провадженні у зв'язку з укладенням угод про примирення законодавець досі не визнає обов'язковою.

Тож, чи необхідна участь захисника–адвоката у кримінальному провадженні на підставі угод? З одного боку, це важлива гарантія «захисту» особи і складова "favor defensionis" (тобто наділення сторони захисту додатковими, винятковими правами та перевагами, спрямоване на урівноваження комплексу прав та можливостей сторін для відстоювання власних тверджень і заперечення доводів свого опонента). Але, з іншого боку, будь-який випадок обов'язкової участі захисника у кримінальному провадженні – це також додаткове фінансове навантаження на державу, оскільки якщо підозрюваний, обвинувачений не запрошують адвоката, його повинен залучити слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд для здійснення захисту за призначенням за рахунок фондів безоплатної правової допомоги (ст. 49 КПК України).

Згідно з Кримінальним процесуальним законом Франції, участь захисника у кримінальному процесі на підставі угод обов'язкова. У разі, якщо особа не має змоги самостійно забезпечити собі захисника, їй надає його держава. Такою є позиція французького законодавця стосовно участі захисника в процесі з укладенням угод про визнання винуватості, про співпрацю та про примирення між сторонами [2, с. 299].

Схожі норми містяться і у кримінально-процесуальному праві Іспанії. Там передбачена обов'язкова участь захисника у всіх кримінальних процесах, коли йдеться про можливість укладення угод. Усі переговори з прокурором стосовно угоди про визнання винуватості можуть проводитись лише в присутності захисника-адвоката [4].

Цікавий досвід функціонування інститутів угод про визнання вини та примирення у Німеччині. Тут "Informelle absprachen" укладають в особливих умовах, у результаті дискусії між захисником, прокурором та судом [3]. Тому в такому процесі

не обійтися без участі захисника, який є його особливим обов'язковим та активним учасником.

Повертаючись до вітчизняного законодавства, звернемо увагу на те, що наслідком укладення та затвердження угоди про примирення для підозрюваного й обвинуваченого є обмеження права на оскарження вироку, згідно з положеннями ст. 394 і 424 КПК України, та відмова від здійснення прав, передбачених п. 1 ч. 4 ст. 474 КПК України. Зокрема, у разі укладення угоди про примирення вирок може бути оскаржений лише з певних підстав, а саме: з підстав призначення судом покарання, суворішого, ніж узгоджене сторонами угоди, та з підстав ухвалення вироку без згоди підозрюваного (обвинуваченого) на призначення покарання, що свідчить про значне обмеження його прав на оскарження вироку суду.

Звернемо увагу на те, що, відповідно до ст. 474 КПК України, зазначені вище наслідки роз'яснюють особі, яка притягується до кримінальної відповідальності, лише в суді й уже перед ухваленням рішення про затвердження відповідної угоди. Обов'язку роз'яснити раніше підозрюваному (обвинуваченому) всі наслідки, переваги та недоліки укладення угоди не має жодний із суб'єктів кримінального провадження.

Отже, можлива ситуація, коли підозрюваний (обвинувачений), не запросив захисника за власною ініціативою або, не маючи матеріальної можливості звернутися до кваліфікованого захисника та не знаючи про своє право, передбачене п. 2 ч. 1 ст. 49 КПК України, дізнається про свої права, передбачені ч. 4 та ч. 5 ст. 474 КПК України, а також наслідки укладання та затвердження угод вже наприкінці судового провадження, підписавши угоду. Тому видається, що гарантія обов'язкової участі захисника у провадженні на підставі угоди унеможливить недостатнє розуміння з боку особи мети, значення та особливостей угоди, яку вона планує (чи їй пропонують) укласти.

Висновки і пропозиції. Підозрюваний чи обвинувачений ще до початку перемовин щодо укладення угоди мають знати і розуміти всі наслідки їх укладення. Розуміння і осмислення підозрюваним чи обвинуваченим своїх прав та обов'язків під час укладення чи затвердження угоди, а також обов'язкова участь захисника є визначальними для всебічної реалізації права на захист.

Досвід практичної діяльності показує, що лише захисник, використовуючи свої права та виконуючи свої обов'язки, може повною мірою роз'яснити підозрюваному (обвинуваченому) ще до моменту визнання ним своєї вини та підписання угоди всі можливі наслідки і ризики та доцільність її укладання загалом у кожному конкретному випадку. Тому участь захисника в укладенні та затвердженні угоди сприяє уникненню порушення прав підозрюваного та обвинуваченого.

На підставі аналізу правового регулювання статусу захисника та інституту угод у чинному законодавстві можна виокремити такі основні напрями діяльності адвоката-захисника у кримінальному провадженні на підставі угоди. Зокрема, захисник повинен детально ознайомлюватися з матеріалами провадження (доступними для ознайомлення), роз'ясняти підозрюваному (обвинуваченому) суть і характер висунутої підозри чи пред'явленого обвинувачення, процесуальні права (права на мовчання, невизнання вини, повний судовий розгляд), також повинен з'ясувати, чи сповна усвідомлює підзахисний суть цих прав. Після цього захисник повинен роз'яснити клієнту суть та поняття угоди у кримінальному провадженні, умови та наслідки її укладення. Якщо клієнт після цього не відмовляється від укладення угоди, то захисник повинен взяти участь у переговорах та підписанні угоди сторонами. Останній напрям діяльності має охоплювати такі елементи, як оцінка прийнятності угоди, уточнення позицій її сторін, перевірка та складання остаточного тексту угоди.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/.
2. Леляк О.О. Угоди в кримінальному процесі держав континентального права /

О.О. Леляк // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 298-301.
3. Federal rules of criminal procedure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp/rule_11.
4. Criminal court procedures in Spain [Електронный ресурс]. – http://spainlawyer.com/guia-legal/ante-la-justicia-penal/la-partes-en-el-proceso-penal.
5. Рекомендация № 6 R(87)18 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Относительно упрощения уголовного правосудия» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/994_339.
6. Паславський С.І. Статус захисника в кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості: проблема правового регулювання / С.І. Паславський // Митна справа. – 2014. – № 1(91). – С. 188–192.
7. Христов О.Л. Участь захисника у кримінальному провадженні на підставі угод / О.Л. Христов, Л.М. Макотченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 442–449.
8. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 4. – С. 734.

Войнарович А. Б. Правовое регулирование участия защитника в уголовном производстве на основании соглашений

Статья посвящена институту соглашений в уголовном производстве. Критически проанализированы нормы УПК Украины, регулирующие полномочия защитника в таком процессе, взгляды ученых относительно совершенствования закона в этой части и зарубежный опыт регулирования исследуемого института. Установлено, что право принять решение о заключении соглашения и быть стороной сделки (независимо от ее вида) не может реализовать защитник, оно реализуется исключительно подозреваемым, обвиняемым. Доказано, что подозреваемый или обвиняемый, выступая с инициативой заключения соглашения, еще до начала переговоров по его заключению должны знать и понимать все последствия их заключения. Поэтому участие защитника в заключении и утверждении соглашения (независимо от вида) в уголовном производстве должно быть обязательным.

Ключевые слова: *адвокат, защитник, уголовное производство, соглашения, соглашение о примирении, соглашение о признании виновности.*

Voinarovych A. Legal regulation of the participation of a defense based on agreements in criminal proceedings

The article is devoted to the institute of agreements in criminal proceedings. The author critically analyzed the norms of the Criminal Procedural Code of Ukraine in the part of the regulation of the defense status, the scientific views on the improvement of the law in this part and the foreign experience. It was established that the right to make a decision to sign an agreement and to become a party of the agreement (regardless of its type) cannot be realized by a defender, unless it is realized only by the suspect and accused. It was investigated that before initiating the concluding of an agreement the suspect or accused must be acknowledged about all the consequences of the conclusion of the agreement. Therefore, the participation of a defender in the process of conclusion and approval of an agreement (regardless of its type) must be mandatory in a criminal proceeding.

Key words: *criminal proceedings, agreements, agreement on reconciliation, plea bargain agreement, defense, lawyer.*

УДК 343.98

Є. В. Ковалевська
аспірант кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

ЗНАЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ МЕДИЧНИХ ЗНАНЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті проаналізовано важливість та значення застосування спеціальних медичних знань в кримінальному провадженні, описано деякі практичні аспекти застосування спеціальних медичних знань. Акцентовано увагу на наслідках їх застосування для правильного та законного розкриття злочинів проти життя та здоров'я особи. За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо необхідності навчання практичних та майбутніх працівників правоохоронних органів тонкощам застосування спеціальних медичних знань під час розслідування злочинів та розкриттю значення доказової бази, що є результатом їх використання.

Ключові слова: *доказування, експерт, спеціаліст-медик, спеціальні медичні знання, результат використання спеціальних знань, розслідування злочинів.*

Постановка проблеми. Наразі зберігається тенденція до зростання окремих видів злочинності, змінюються її якісні характеристики, суттєво розширюються її межі. Досягненню змін у боротьбі зі злочинністю сприяє усунення прогалин у законодавстві, поліпшення матеріально-технічного та науково-методичного забезпечення, підвищення рівня підготовки кадрів правоохоронних органів відповідно до сучасних потреб практики боротьби зі злочинністю.

Використання спеціальних знань займає особливе місце в системі засобів і прийомів боротьби зі злочинністю. Використання спеціальних медичних знань у розслідуванні злочинів має велике значення в одержанні доказів за кримінальною справою, і все більше, як свідчить практика, застосовується органами досудового розслідування.

В сучасній період розслідування злочинів є досить важливим аспектом донесення до працівників правоохоронних органів значення, необхідності та розкриття можливостей для доказування та очікуваних результатів від застосування спеціальних медичних знань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні ґрунтовні дослідження в області застосування спеціальних медичних знань в процесі розслідування злочинів були здійснені більше 30 років тому А.М. Денисюком. Вагомий внесок у теорію і практику використання спеціальних знань в розслідуванні злочинів, у тому числі і в галузі медицини, зробили М.І. Авдєєва, В.Д. Арсеньєв, А.І. Вінберг, В.Г. Гончаренко, Е.С. Гордон, Г.І. Грамович, А.М. Денисюк, С.П. Дідковська, А.В. Дулов, А.П. Загрядська, Б.М. Зорін, Н.І. Клименко, М.В. Костицький, В.К. Лисиченко, М.Я. Сегай, О.Р. Шляхов, І.Я. Фрідман, В.В. Циркаль та ін.

Але у зв'язку з наявністю в останні час все більш винахідливих способів скоєння злочинів, тим більше злочинів проти життя і здоров'я людини, виникає необхідність подальшого обґрунтованого наукового дослідження інституту використання спеціальних медичних знань в розслідуванні злочинів.

Мета статті – розкрити суть і значення застосування спеціальних медичних знань в процесі розслідування злочинів, а також показати важливість правильного використання слідчим та іншими учасниками кримінального провадження спеціальних медичних знань обізнаних осіб, що ними володіють.

Виклад основного матеріалу. Серед злочинів проти особи особливу небезпеку становлять ті, що посягають на життя та здоров'я людини. Особливості розслідування таких злочинів зумовлюються об'єктивними і суб'єктивними чинниками.

© Ковалевська Є. В., 2017

Насамперед, це стосується широкого розмаїття способів позбавлення особи життя або заподіяння тілесних ушкоджень, що безпосередньо впливає на слідчу картину і зумовлює активне використання спеціальних знань, в першу чергу, в галузі медицини, при обранні засобів і методів дослідження для отримання інформації, необхідної для встановлення особи, що вчинила такий злочин [5, с. 4].

Треба пам'ятати, що винахідливості і спритності злочинців, помноженими на їх технічні можливості, слід протиставити сучасні методи і засоби боротьби з ними, гарантувавши відповідну організацію експертного забезпечення діяльності органів, що розслідують злочини.

Розслідування злочинів – це процес одержання, накопичення, аналізу доказів, їх використання в рішенні завдань кримінального судочинства. Цей процес неможливо ефективно здійснювати без застосування спеціальних знань різних наук [3, с. 205].

Застосування спеціальних знань у розкритті, розслідуванні та запобіганні злочинів – складне явище правової дійсності, процес, до якого залучені різні суб'єкти діяльності, багатоаспектне поняття, від адекватного розуміння якого багато в чому залежить результативність виявлення, вилучення, дослідження та використання доказової інформації у кримінально-процесуальній діяльності [7, с. 204–205].

Спеціальні знання є важливим процесуальним інститутом, який встановлює підстави участі обізнаних осіб в розслідуванні злочинів, а також умови застосування знань із неправових галузей в кримінальному процесі [5, с. 26].

На думку Н.І. Клименко, питання про цільове застосування спеціальних знань тісно пов'язані з формами їх застосування при розслідуванні злочинів. Під час висвітлення форм і видів використання спеціальних знань в розслідуванні злочинів виходять з аналізу норм кримінального процесуального кодексу(далі – КПК) України, які визначають права й обов'язки суб'єктів, що беруть участь у проведенні тих чи інших процесуальних дій. Проте слід також враховувати мету їх застосування, а також способи реалізації [6, с. 129–130].

Як відомо, однією з форм застосування спеціальних знань є участь спеціаліста під час проведення слідчих дій. Мета залучення спеціаліста до участі у слідчих діях – це розширення практичних можливостей слідчого в кваліфікованому проведенні тих чи інших слідчих дій, досягнення при цьому повного, об'єктивного і всебічного з'ясування обставин події, що розслідується, сприяння своїми професійними знаннями і навичками виявленню, фіксації та вилученню доказів.

У розслідуванні злочинів проти життя та здоров'я особи, наприклад вбивств, завжди потрібна участь спеціаліста у галузі судової медицини, а при неможливості його участі – інший лікар для огляду трупа на місці його виявлення (ст. 238 КПК України).

Спеціальні медичні знання широко використовуються у сфері кримінального судочинства.

Аналіз результатів судочинства свідчить про значне збільшення виправдувальних вироків відносно підсудних осіб з мотивів недоведеності причетності їх до конкретних злочинів, вчинених в умовах неочевидності, коли свідки злочину відсутні, або інформаційна значущість їх показань з різних причин є низькою. Тому значення об'єктивних науково-обґрунтованих джерел доказів, заснованих на використанні спеціальних знань у різних формах, істотно зростає.

Дані, отримані в результаті проведених досліджень, дозволяють обмежити коло висунутих слідчих версій і більш правильно визначити напрями розслідування у кримінальному провадженні [2, с. 114].

Допомога слідчому і суду спеціальними знаннями досвідчених осіб відповідно до норм діючого кримінального процесуального законодавства України може бути здійснена в двох основних формах: 1) допомога спеціаліста; і 2) проведення судової експертизи. Перша форма допомоги спеціальними знаннями досвідчених осіб, як правило, використовується слідчим при проведенні різних видів слідчих дій. Друга форма допомоги спеціальними знаннями досвідчених осіб використовується у вигляді проведення такої слідчої дії, як судова експертиза.

Спеціаліст надає слідчому допомогу у тих питаннях, якими слідчий не володіє з метою, наприклад, правильної фіксації відповідного стану специфічних об'єктів (трупа тощо) у протоколі відповідної слідчої дії і, як наслідок, вони не мають ніякого процесуального значення. Судовий експерт після проведення призначеної слідчим, слідчим суддею чи судом або за зверненням сторони кримінального провадження експертизи, надає висновок судового експерта, який з процесуальної точки зору має доказове значення [4, с. 3].

Якщо слідчий (суд) стикається з проблемою отримання та оцінки доказів, вирішення якої потребує застосування спеціальних знань, він залучає судового експерта для одержання від нього рекомендації з вирішення цієї проблеми. Дослідивши необхідні об'єкти, судовий експерт надає слідчому (суду) свій висновок, який стає підставою до прийняття рішення у справі щодо певних доказів [8, с. 59].

Спеціальні знання є одним з компонентів арсеналу організаційних, процесуальних, тактичних та інших засобів, використовуваних слідчим. Це зобов'язує до того, щоб їх зміст відповідав завданням і цілям кримінального судочинства.

Практика розслідування злочинів свідчить про помилковість розповсюдженої серед слідчих і працівників органів дізнання думки про те, що основний обсяг доказової інформації виходить з показань потерпілих і свідків, визнань підозрюваних й обвинувачуваних, котрі згодом нерідко змінюються з ще більшою легкістю, ніж даються.

Аналіз кримінальних проваджень свідчить, що припиняються кримінальні справи за недоведеністю, виносяться виправдувальні вироки окремим учасникам навіть тоді, коли вони були підозрюваними у вчиненні злочинів і в тих випадках, коли не вистачає об'єктивних доказів, неякісно проведений огляд місця події, немає слідів або вони вилучені з порушенням і їх не можна використовувати як докази. Багато в чому це залежить від використання як власних спеціальних знань працівників органу дізнання і слідчого, так і знань фахівця, спеціаліста й судового експерта, що використаються ними у розслідуванні злочинів [2, с. 170].

Недооцінка забезпечення процесу розслідування фахівцями відповідних галузей знань неминуче породжує дефіцит доказів, заповнити який проведенням лише оглядів, обшуків, допитів і затримувань вдається далеко не завжди.

Ефективність використання спеціальних медичних знань під час розслідування злочинів повною мірою залежить від рівня і якості організаційного забезпечення. Організація використання спеціальних медичних знань є комплексом управлінських, методичних та кримінально-процесуальних засобів, прийомів та методів, спрямованих на вирішення завдань кримінального судочинства.

Головним суб'єктом організації використання спеціальних медичних знань під час розслідування злочинів є слідчий. Основними засобами використання спеціальних медичних знань під час розкриття злочинів є слідчі дії.

Важливою умовою організаційного забезпечення використання спеціальних медичних знань під час розслідування злочинів є взаємодія учасників кримінального судочинства. Основні учасники використання спеціальних медичних знань: суд, слідчий, слідчий суддя, орган дізнання, судовий експерт та спеціаліст [2, с. 171].

Застосування спеціальних знань на стадіях досудового розслідування та судового розгляду регулюється кримінальним процесуальним законодавством України. Для вирішення певних питань під час провадження в справі, коли потрібні наукові, технічні або інші спеціальні знання, призначається експертиза (ч. 1 ст. 101 КПК України) або запрошується спеціаліст для участі у проведенні слідчих дій (ст. 71 КПК України).

Що стосується спеціальних медичних знань, то їх використання регулюється ст. 226, 227, 238, 239, 241, 242, 354 та 491 КПК України.

Спеціальні медичні знання мають важливе значення для доказування конкретних фактів при розслідуванні. Так, можна допитати лікаря-хірурга, який обробляв рану або проводив операцію, про напрям каналу рани, його глибину, ширину і тим самим установити приблизні розміри знаряддя злочину. Такі відомості мають

суттєве значення для судово-медичної експертизи, оскільки після проведеного лікування встановити їх важко.

Важливою рисою спеціальних медичних знань у кримінально-процесуальному значенні є мета їх використання. Вони застосовуються для доказування, яке проводиться у встановленому законом порядку, а також для непроцесуального застосування під час проведення оперативно-розшукових заходів. Метою застосування спеціальних медичних знань також є сприяння збиранню доказової і орієнтуючої інформації для розслідування і попередження злочину, а також розробка тактичних і технічних засобів та методів її збирання [2, с. 18].

Висновки і пропозиції. Науковці в своїх дослідженнях сходяться у думці, що використання спеціальних медичних знань слідчим належним чином не врегульовано кримінально-процесуальним законодавством. Прогалини в законодавчому регулюванні застосування інституту спеціальних медичних знань не дають змоги слідчим та іншим учасникам кримінального провадження повноцінно та повно дослідити та зрозуміти доказове значення результатів застосування спеціальних медичних знань. Тому, розкриваючи учасникам кримінального провадження значення використання спеціальних медичних знань в кримінальному судочинстві, ми розширюємо знання про методи збирання доказової бази.

Вважаємо за доцільне включення відомостей про значення застосування інституту спеціальних медичних знань в розслідуванні злочинів в навчальні матеріали як по підготовці майбутніх працівників правоохоронних органів, так і по підвищенню кваліфікації вже практичних працівників. Чим більшою та ширшою інформацією про методи розслідування злочинів володіють учасники кримінального провадження, тим більше це сприяє об'єктивному, обґрунтованому та законному розгляді справи.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: із змінами та доп. станом на 03 березня 2017 р.: Офіційне видання. – Х. : Право, 2017. – 344 с.
2. Семенов В.В. Спеціальні знання в розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / КНУВС. – К., 2006. – 212 с.
3. Кузьмічов В.С. Криміналістичний аналіз розслідування злочинів: [монографія] / В.С. Кузьмічов. – К. : НАВСУ–НВТ Правник, 2000. – 450 с.
4. Комаха В.О. Тактика використання спеціальних знань у формі судової експертизи в процесі розслідування і розкриття злочинів: [монографія] / [Комаха В.О., Кривда Г.Ф. та ін]; за заг. ред. В.О. Комахи. – Чернівці: Золоті литаври, 2004. – 339 с.
5. Галдецька І.Г. Правові та наукові основи використання спеціальних медичних знань при розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / НАВС. – К., 2011. – 231 с.
6. Клименко Н.І. Цілі використання спеціальних знань у розслідуванні злочинів проти життя і здоров'я людини із застосуванням ВР і ВП / Н. І. Клименко // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. пр. – Одеса, 2000. – Вип. 8. – С. 129–134.
7. Іщенко А.В. Використання спеціальних знань у правоохоронній практиці: старі та нові проблеми / А.В. Іщенко, Р.П. Марчук // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К., 2001. – № 3. – С. 204–211.
8. Моїсєєв О.М. Висновок експерта в контексті взаємодії процесуальних суб'єктів: [монографія] / О.М. Моїсєєв. – Донецьк, 2007 р. – 187 с.

Ковалевская Е. В. Значение применения специальных медицинских знаний в уголовном производстве

В статье проанализированы важность и значение применения специальных медицинских знаний в уголовном производстве. В статье описаны некоторые практические аспекты применения специальных медицинских знаний. Акцентировано внимание на последствиях их применения для правильного и законного раскрытия преступлений против жизни и здоровья человека. По результатам исследования разработаны предложения по необходимости обучения практических и будущих работников правоохранительных органов тонкостям применения специальных медицинских знаний при расследовании преступлений и раскрытию значения доказательной базы, которая является результатом их использования.

Ключевые слова: *доказывание, эксперт, специалист-медик, специальные медицинские знания, результат использования специальных знаний, расследование преступлений.*

Kovalevska Ye. Meaning of application of special medical knowledge in criminal proceedings

The article analyzes the importance and meaning of the application of special medical knowledge in criminal proceedings. The article describes some practical aspects of the application of special medical knowledge. The emphasis is on the consequences of their use for the correct and lawful disclosure of crimes against the life and health of the individual.The emphasis is on the consequences of their use for the correct and lawful disclosure of crimes against the life and health of the individual.According to the results of the study, proposals were elaborated on the need to educate practical and future law enforcement officers on the intricacies of the use of special medical knowledge during the investigation of crimes and the disclosure of the value of the evidence base resulting from their use.

Key words: *evidence, expert, specialist-physician, special medical knowledge, result of using special knowledge, investigation of crimes.*

УДК 343.985

В. С. Перлін
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЩОДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ САМОВІЛЬНОГО ПРИСВОЄННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ АБО ЗВАННЯ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ

У статті проаналізовані наукові підходи до трактування терміну криміналістичної характеристики злочинів і виокремлення її основних елементів. Запропоновано авторське визначення криміналістичної характеристики самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи. Здійснено ієрархічну побудову структурних елементів криміналістичної характеристики виділеної категорії злочинів.

Ключові слова: *криміналістична характеристика злочинів, самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи, структура, сутність, зміст.*

Постановка проблеми. Організація та здійснення досудового розслідування будь-якого злочину, у тому числі й самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи, значно утруднюється без знання його криміналістичної характеристики – закономірностей механізмів його вчинення. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання про формування криміналістичної характеристики самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи як невіддільного структурного елементу відповідної окремої методики розслідування. Однак така діяльність значно ускладнюється без розуміння її теоретичного підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень. У контексті вищенаведеного вважається доречним розпочати висвітлення окресленого питання зі з'ясування змісту категорії «криміналістична характеристика злочинів» і виділення її структурних елементів, що і є метою представленого дослідження. Зокрема, поняття, елементний склад і значення криміналістичної характеристики неодноразово досліджували у своїх працях такі вчені, як В. П. Бахін, Р. С. Бєлкін, А. Ф. Волобуєв, Л. Я. Драпкін, В. Ф. Єрмолович, В. А. Журавель, О. Н. Колесниченко, В. О. Коновалова, Є. Д. Лук'янчиков, В. О. Малярова, А. Ф. Облаков, О. В. Пчеліна, А. В. Старушкевич, Р. Л. Степанюк, В. В. Тіщенко, О. О. Хмиров, С. Н. Чурилов, В. І. Шиканов, А. В. Шмонін, М. П. Яблоков та інші. Однак, значна кількість питань і по сьогодні залишаються суперечливими, а то й невирішеними взагалі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових доробок в окресленій царині вказує на відсутність однозначності у трактуванні поняття криміналістичної характеристики. Зокрема, можна виділити наступні групи наукових підходів до розкриття змісту криміналістичної характеристики злочинів:

1) дефініція згаданої категорії надається за допомогою опису типових ознак і властивостей механізму злочинів окремого виду (групи) [1, с. 17; 2, с. 40; 3, с. 45];

2) криміналістична характеристика визначається насамперед як система (сукупність) відомостей про криміналістично значущі ознаки злочинів певного виду (групи) [4, с. 423; 5, с. 374; 6, с. 108; 7, с. 386-387];

3) криміналістичну характеристику злочинів пропонується розуміти як певну узагальнену інформаційну модель про типові ознаки злочинів [8, с. 688; 9, с. 136; 10, с. 156].

При цьому вчені доповнюють свої трактування криміналістичної характеристики злочинів визначеннями їх призначення та місця у структурі криміналістичної методики.

Зокрема, А. В. Старушкевич пропонує розглядати криміналістичну характеристику злочинів у двох аспектах. Перший, тео-

© Перлін В. С., 2017

ретичний аспект, трактує криміналістичну характеристику насамперед як наукову категорію криміналістичної науки, котрій притаманне загальне поняття, внутрішня структура, функції й місце у системі криміналістики; другий, прикладний аспект, пропонує подавати криміналістичну характеристику злочинів у вигляді описів, схем, графіків, таблиць, комп'ютерних програм і т. д. [11, с. 8]. Разом із тим, учений спробував об'єднати наведені вище підходи, запропонувавши під криміналістичною характеристикою злочинів розуміти певним чином упорядковану сукупність (модель системи) даних (відомостей) про криміналістично значущі ознаки злочинів [11, с. 13].

Окрім того, серед відмінних ознак вказаної категорії виділяють її абстрактний характер, який проявляється в організаційно-впорядкованій сукупності істотних обставин їх вчинення, а також закономірних зв'язках між ними та служить для вирішення безпосередніх завдань розкриття, розслідування та попередження злочинів [12, с. 174]. Тобто криміналістична характеристика базується водночас на статистиці та слідчій практиці [13, с. 64].

Разом із цим, слушним також вбачається твердження про доцільність виокремлення в якості основних властивостей криміналістичної характеристики її системність. Як зазначає з цього приводу О. В. Пчеліна, закономірність у механізмі вчинення злочинів окремих видів (груп) дозволяють здійснювати узагальнюючу роботу з виділення криміналістично значущих ознак таких злочинів. А це, у свою чергу, дозволяє працівникам правоохоронних органів забезпечувати реалізацію завдань кримінального провадження [14, с. 100].

Що ж стосується значення криміналістичної характеристики злочинів у цілому та самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи зокрема, то у даному питанні всі однозначні. Ні у кого не викликає заперечення щодо її важливого теоретичного та праксеологічного значення, а значить необхідність виокремлення її значення як для загальної теорії криміналістики, так і для практичної слідчої ситуації й особливо методики розслідування злочинів [15, с. 63]. Вважається вірним твердження про доцільність розуміння під криміналістичною характеристикою злочинів окремого вчення про засади аналізу й узагальнення практики розслідування окремих категорій злочинів задля виділення типових ознак і закономірностей відповідної злочинної діяльності як інструмента з оптимізації кримінального провадження. Згідно з наведеним, варто самостійно виділяти вчення про криміналістичну характеристику злочинів, котре слід включити до першого розділу криміналістики (загальних положень криміналістики), та криміналістичну характеристику злочинів окремої категорії як складову окремої криміналістичної методики, в якій будуть міститися узагальнені відомості про закономірності механізму вчинення конкретної категорії злочинів, котрі дозволять слідчому планувати свою діяльність [14, с. 106, 109]. При цьому для кожного рівня окремої методики (міжвидової, видової, групової) повинні виділятися та характеризуватися ті ознаки злочинів, що сприяють правильному вибору напрямків розслідування та побудові методики розслідування [16, с. 51]. Крім того, практичне значення таких характеристик полягає у тому, що при розслідуванні конкретного злочину зібрану про нього інформацію зіставляють із системою узагальнених відомостей про злочини цього виду, які розслідували раніше (інформаційною моделлю). За збігом криміналістично значущих ознак злочину стає можливим визначити, чим раніше характеризувалися поки що невідомі у цьому розслідуванні обставини. Звичайно, найбільший інтерес викликає те, хто вчинив злочин. На підставі узагальнених відомостей про те, хто та за яких обставин учиняв подібні злочини, з'являється об'єктивна можливість обмежити напрямок пошуку злочинця. А значить побудована за таких умов криміналістична характеристика стає дійовим інструментом у розслідуванні події злочину [6, с. 108].

З урахуванням вищенаведеного вбачається можливим сформулювати визначення криміналістичної характеристики самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи. Під останньою пропонується розуміти систему

криміналістично значущих відомостей про елементи механізмів скоєння виділеної категорії кримінальних правопорушень, що відіграє орієнтовну роль у діяльності органів досудового розслідування під час визначення основних напрямків і засобів провадження їх розслідування.

Щодо елементного складу криміналістичної характеристики злочинів, то з приводу даного питання також ведуться жваві дискусії. При цьому перелік таких елементів безпосередньо залежить від структури людської діяльності, у даному випадку злочинної. Зокрема, Р. С. Бєлкін до таких структурних елементів включив типові слідчі ситуації, що ґрунтуються на вихідних даних; способи вчинення та приховування злочинів; типові матеріальні сліди, а також можливі місця їх знаходження; характеристика особи злочинця; обстановка вчинення злочину (місце, час та інші обставини) [17, с. 734]. В. Ю. Шепітько серед елементів зазначеної характеристики пропонує виокремлювати спосіб злочину; місце й обстановку; час учинення злочину; знаряддя та засоби вчинення злочину; предмет злочинного посягання; особистість потерпілого (жертви); особистість злочинця; типові сліди злочину [18, с. 318]. Дещо подібний перелік основних елементів криміналістичної характеристики наводять й О. О. Алєксєєв, В. К. Весельський, В. В. Пясковський [19, с. 13]. Проте слід усвідомлювати, що наведений перелік є динамічним, може видозмінюватися щодо окремих видів злочинів, тобто скорочуватися або розширюватися [2, с. 42; 19, с. 13].

І. І. Рубцов виділяє серед числа найбільш типових елементів криміналістичної характеристики злочинів такі, як типова вихідна інформація про злочин; дані про спосіб підготовки, вчинення та приховування злочинів; відомості про типові особистісні якості злочинців та їх жертв; мотиви та цілі злочинів; причини й умови, що сприяють вчиненню злочинів; основні питання, що підлягають виясненню при розслідуванні злочинів [20, с. 84-162]. Також можна зустріти у фаховій науковій літературі спроби включити до змісту криміналістичної характеристики злочинів сукупності відомостей про їх оперативно-розшукові ознаки. Таку позицію пояснюють тим, що знання вказаних відомостей надає можливість працівникам оперативних підрозділів розробляти та застосовувати конкретні оперативно-розшукові заходи, прийоми та методи щодо попередження і розкриття злочинів [21, с. 58].

Аналіз наведених вище позицій указує, що окремі вчені порядок з ознаками механізму вчинення злочину до складу криміналістичної характеристики намагаються включати й ознаки діяльності з розслідування таких протиправних проявів. Це, на нашу думку, є неприпустимим, адже у самому терміні «криміналістична характеристика злочинів» закладено зміст цієї категорії. Мова йде про характеристику злочинної діяльності, а не діяльності правоохоронних органів з її виявлення та розслідування. А значить включення до криміналістичної характеристики злочинів будь-яких елементів, що характеризують слідчу діяльність є неправильним.

Разом із тим вважається неможливим пропонувати імперативний перелік елементів такої характеристики для всіх без винятку злочинів. Як відомо, всі злочини є різноманітними й відмінними, а значить характеризуються відмінними особливостями механізмів їх скоєння. Це, у свою чергу, означає, що й характеристика таких злочинів буде відмінної. Нерідко одним видам (групам) злочинів притаманні ті елементи, які відіграють другорядну роль у механізмі інших видів (груп) кримінальних правопорушень, а то й взагалі для них не характерні. Ось чому повністю погоджуємося з науковцями, котрі стверджують, що структурні елементи криміналістичної характеристики повинні бути динамічними, гнучкими, а не обов'язковими для всіх видів (груп) злочинів.

У контексті наведеного вбачається вірною думка В. О. Малярової з приводу необхідності визначення такої сукупності елементів криміналістичної характеристики злочинів, яка була б індивідуальною, теоретично обґрунтованою та підтвердженою результатами досліджень. Тільки у такому випадку кожний елемент з цієї системи здатний буде певною мірою вказувати на істотні для розслідування фак-

ти, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні [22, с. 12].

Окремої уваги заслуговує питання про виділення, як окремого елементу криміналістичної характеристики, злочинів кореляційних зв'язків, за допомогою яких чітко прослідковуються закономірності вчинення кримінальних правопорушень окремого виду (групи). Чимало вчених формулюють визначення криміналістичної характеристики, виділяючи такі зв'язки неодмінною ознакою, а значить складовою цієї категорії. Однак з цим не можна погодитися, адже для виділення таких закономірностей слід проаналізувати, а згодом узагальнити великий масив емпіричного матеріалу. А це не завжди можливо для окремих категорій кримінальних правопорушень.

Тому цілком погоджуємося з позицією В. В. Лисенка стосовно необхідності включати до змісту криміналістичної характеристики інформації про злочини, яка має одиничні прояви, оскільки такі нетипові прояви злочинної діяльності можуть мати поширення у майбутньому [23, с. 234]. Вказане твердження підтверджує необхідність розробки криміналістичної характеристики як елементу окремої криміналістичної методики навіть для злочинів, які ще не отримали значного розповсюдження. А значить відсутній достатній емпіричний матеріал для дослідження з подальшим виділенням кореляційних зв'язків. Указана ситуація характерна й для самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи. У зв'язку з чим такі зв'язки не виділяються як обов'язковий самостійний елемент криміналістичної характеристики злочинів, у тому числі самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи.

Більше того, як вірно з цього приводу зазначає Р. Л. Степанюк, окремі види злочинів є нерозповсюдженими, нерідко у силу високого рівня їх латентності, коли до судів у більшості спрямовують найпростіші матеріали. Як наслідок, слідча та судова практика не дає можливості здійснити масштабні узагальнення по багатьох видах злочинів, а за результатами аналізу одного або кількох злочинних діянь неможливо встановити статистичні закономірні зв'язки між елементами криміналістичної характеристики. При цьому завдання щодо встановлення кореляційних зв'язків між елементами криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень, котрим притаманний комплексний і груповий характер, ще більш ускладнюється, оскільки одночасно слід піддавати аналізу механізми кількох видів злочинів. Через це дійсно не доцільно включати до визначення криміналістичної характеристики злочинів як обов'язкової ознаки наявність статистично встановлених кореляційних зв'язків між елементами [7, с. 400]. Механізм учинення самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи характеризується наявністю технологій протиправної діяльності, де таке присвоєння завжди виступає другорядним щодо основного правопорушення. Причому така ознака є імперативною й закріплена на законодавчому рівні. А значить мова йде про необхідність розробки комплексної методики розслідування. Відповідно й криміналістична характеристика повинна розроблятися з урахуванням комплексного характеру таких злочинів. У зв'язку з цим вважаємо, що кореляційні зв'язки не варто виокремлювати серед елементів криміналістичної характеристики самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи.

Поряд зі з'ясуванням переліку елементів криміналістичної характеристики самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи важливо визначити їх ієрархію. Адже, як зазначає О. О. Вольський, ієрархічна побудова структурних елементів криміналістичної характеристики зумовлена тим, що завдання цієї криміналістичної категорії у методиці розслідування злочинів складаються з виявлення факту вчинення злочину й висування версій про злочинний характер тієї або іншої події; з виявлення матеріальних слідів злочину; з розшуку предметів злочинного посягання за допомогою наявних відомостей про типові місця їх приховання й реалізації, і нарешті, для висування версії про особу, що вчинила діяння, або про вчинення злочину групою осіб [24, с. 126].

Тож вважаємо, що криміналістична характеристика самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи повинна бути представлена наступними елементами. Насамперед варто схарактеризувати особу злочинця, оскільки вона є ключовою фігурою у ланцюгу злочинної діяльності. Причому потрібно поряд із соціально-демографічними властивостями такої особи приділити значну увагу її морально-психологічним якостям і тим ознакам, які дана особа самовільно присвоїла. Наступним обов'язковим для даної категорії кримінальних проявів є способи вчинення злочину, а саме способи підготовки, безпосереднього вчинення та приховування. Більше того, необхідно чітко визначити у чому полягає допоміжна роль самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи у механізмі скоєння основних суспільно небезпечних діянь. Окремим елементом доцільно також виділити особу потерпілого, визначивши у тому числі ті властивості, котрі характеризують її віктимну поведінку. Не менш важливим та інформативним елементом криміналістичної характеристики вказаної категорії злочинів є час, місце й обстановка їх вчинення. Адже досить часто вказаний елемент дозволяє з'ясувати мотиви злочинця, у тому числі й під час вибору способів учинення самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи. Звісно всі діяння злочинця відбиваються у навколишньому середовищі у вигляді типових слідів, котрі варто виокремити у структурі відповідної криміналістичної характеристики.

Висновки. Отже, криміналістична характеристика самовільного присвоєння владних повноважень або звання службової особи є обов'язковим структурним елементом відповідної криміналістичної методики, під яким варто розуміти систему криміналістично значущих відомостей про елементи механізмів скоєння виділеної категорії кримінальних правопорушень (особу злочинця, способи вчинення злочину, особу потерпілого, час, місце, обстановку, типові сліди), що відіграє орієнтовну роль у діяльності органів досудового розслідування під час визначення основних напрямків і засобів провадження їх розслідування.

Список використаної літератури:

1. Драпкин Л. Я. Предмет доказывания и криминалистическая характеристика преступлений / Л. Я. Драпкин // Криминалистические характеристики в методике расследования преступлений: [сб. науч. тр.]. – Свердловск, 1978. – Вып. 69. – С. 16-25.
2. Бахін В. Склад і призначення криміналістичної характеристики злочинів / В. Бахін, Б. Лук'янчиков // Правничий часопис донецького університету. – 2000. – №1(4). – С. 39-43.
3. Криминалистика : [учебник для вузов] / Отв. ред. проф. Н. П. Яблоков. – М. : БЕК, 1997. – 704 с.
4. Криміналістика : [підруч.] / [В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалова, В. А. Журавель та ін.] ; за ред. В. Ю. Шепітька. – 5-те вид., переробл. та допов. – К. : Ін Юре, 2016. – 640 с.
5. Криміналістика : [підручник] / В. Д. Берназ, В. В. Бірюков, А. Ф. Волобуєв ; за заг. ред. А. Ф. Волобуєва ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2011. 666 с.
6. Лук'янчиков Є. Щодо поняття криміналістичної характеристики злочинів / Є. Лук'янчиков // Історико-правовий часопис. – 2013. – № 2. – С. 107-113.
7. Степанюк Р. Л. Сутність і практичне значення криміналістичної характеристики злочинів / Р. Л. Степанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 386-388. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/5_2014/117.pdf.
8. Аверьянова Т. В. Криминалистика : [учебник для вузов] / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Россинская ; Под ред. проф. Р. С. Белкина. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 990 с.
9. Шевчук В. М. Роль криміналістичної характеристики злочинів у формуванні тактичних операцій / В. М. Шевчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 4 (51). – С. 134-141.
10. Журавель В. А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції : [монографія] / В. А. Журавель. – Х. : Апостіль, 2012. – 304 с.
11. Старушкевич А. В. Криміналістична характеристика злочинів : [навчальний посібник] / А. В. Старушкевич. – Київ : НВТ «Правник» – НАВСУ, 1997. – 41 с.
12. Шмонин А. В. Методика расследования преступлений : [учебное пособие] / А. В. Шмонин. – М. : Юстицинформ, 2006. – 464 с.

13. Оспичев И. М. Криминалистическая характеристика похищений людей, совершаемых организованными группами / И. М. Оспичев // Вестник Югорского государственного университета. – 2008. – Вып. 4(11). – С. 64-66.
14. Пчеліна О. В. Теоретичні основи формування та реалізації методики розслідування злочинів у сфері службової діяльності : [монографія] / О. В. Пчеліна. – Харків : В справі, 2017. – 524 с.
15. Криминалистика : [учебник] / под ред. Н. П. Яблокова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 752 с.
16. Тищенко В. В. Система понятий методики расследования преступлений / В. В. Тищенко // Криминалистика и судебная экспертиза. –1987. – Вып. 34. – С. 49-55.
17. Белкин Р. С. Курс криминалистики : [учебное пособие]/ Р. С. Белкин. – 3-е изд., доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 837 с.
18. Шепитько В. Ю. Криминалистика. Курс лекций / В. Ю. Шепитько. – Х. : Одиссей, 2005. – 368 с.
19. Алєксєєв О. О. Розслідування окремих видів злочинів: [навч. посіб.] / О. О. Алєксєєв, В. К. Весельський, В. В. Пясковський. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 278 с.
20. Рубцов И. И. Криминалистическая характеристика преступлений как элемент частных методик расследования : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / И. И. Рубцов. – Санкт-Петербург, 2001. – 225 с.
21. Сіренко А. П. Елементи криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних зі знищенням, підробленням або зміною номерів вузлів та агрегатів транспортного засобу / А. П. Сіренко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 50-59.
22. Малярова В. О. Теоретичні основи формування та реалізації методики розслідування злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 / В. О. Малярова. – Х., 2014. – 40 с.
23. Лисенко В. В. Криміналістичне забезпечення діяльності податкової міліції (Теорія та практика) : [монографія] / В. В. Лисенко. – К. : Логос, 2004. – 324 с.
24. Вольський О. О. Криміналістична характеристика заволодіння чужим майном, шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем / О. О. Вольський // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Випуск 660. – С. 123-127.

Перлин В. С. О сущности и содержании криминалистической характеристики самовольного присвоения властных полномочий или звания должностного лица

В статье проанализированы научные подходы к трактовке термина криминалистической характеристики преступлений и выделению ее основных элементов. Предложено авторское определение криминалистической характеристики самовольного присвоения властных полномочий или звания должностного лица. Осуществлено иерархическое построение структурных элементов криминалистической характеристики выделенной категории преступлений.

Ключевые слова: *криминалистическая характеристика преступлений, самовольное присвоение властных полномочий или звания должностного лица, структура, сущность, содержание.*

Perlin V. Concerning the essence and content of criminalistics characteristics of the unauthorized assignment of authority or the rank of official

The article analyses the scientific approaches to the interpretation of the term criminalistics characteristics of crimes and the distinction of its main elements. The author's definition of criminalistics characteristics of the unauthorized assignment of authority or the rank of an official is proposed. A hierarchical construction of the structural elements of criminalistics characteristics of the distinguished category of crimes is carried out.

Key words: *criminalistics characteristic of crimes, unauthorized assignment of authority or rank of official, structure, essence, content.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351(045)

Л. І. Ієвлєва
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

ДО ІСТОРІОГРАФІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню феномена конфлікту інтересів, властивого органам публічної влади. Проаналізовано конфлікт інтересів як різновид соціально-політичного конфлікту. З'ясовано соціально-політичний аспект розуміння конфлікту інтересів. Зроблено акцент на поширенні та ризику конфлікту інтересів у громадсько-політичній та публічно-правовій сферах. Конкретизовано заінтересованих учасників конфлікту інтересів у визначеному просторі.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, політичний конфлікт, конфлікт цінностей, соціально-політичний аспект, публічна влада.*

Постановка проблеми. Конфлікти є закономірним соціальним явищем, що виникають практично в усіх сферах суспільства та держави: соціально-політичній, соціально-економічній, культурно-духовній, правовій тощо. Досить поширеними і навіть трохи небезпечними для сьогодення стали різноманітні прояви конфліктів у *громадсько-політичному та публічно-правовому просторі*, і особливо ті *конфлікти інтересів*, які виникають і розвиваються в *публічно-владних структурах держави*.

Проблема конфлікту інтересів в органах публічної влади стала надзвичайно важливою для України. Вирішення питання конфлікту інтересів все більше обговорюється як в науці, так і на практиці: вченими, фахівцями, громадсько-політичними діячами, лідерами правозахисних організацій, журналістами, і навіть окремими представниками органів влади. У суспільства ж не мають бути сумніви щодо відкритої, законної, професійної та, врешті-решт, ефективної діяльності органів публічної влади.

© Ієвлєва Л. І., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останіх років проблематика конфлікту інтересів стала однією з актуальних предметних сфер дослідження одночасно в кількох науках. Так, соціологічним аспектам конфлікту інтересів присвячені окремі публікації Л. Бунецького, О. Довбні, М. Зайдель, політологічним і управлінським – Т. Бодун, І. Лопушинського, етичним – Т. Василевської, М. Рудакевича; правовим – Т. Кагановської, Д. Ковриженко, Д. Лук'янця, С. Рогульського й інших відомих науковців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У вітчизняній науці щодо проблематики конфлікту інтересів у публічній сфері нині значно більше актуалізуються його правові й етично-моральні виміри, менш дослідженим залишається розгляд такого явища крізь призму соціально-політичного контексту публічного управління сучасних держав.

Мета статті – на основі опрацювання історіографії дослідження дефініції конфлікту інтересів з'ясувати та науково обґрунтувати соціально-політичний аспект розуміння конфлікту інтересів в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Конфлікт є багатозначним поняттям, що по-різному визначається в науковій літературі, залежно від напряму галузевої спеціальності. Наприклад, в Енциклопедії з державного управління конфлікт розглядається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, оцінок, цінностей [5, с. 310].

Етимологічно «конфлікт» походить від латинського слова *conflictus*, що означає «зіткнення». Спочатку таке поняття увійшло в Енциклопедичний словник російської мови і розглядалося як зіткнення, суперечка, зокрема й розбіжність між урядами і народними представниками, а згодом у Короткому філософському словнику тлумачилося як гострі ворожі зіткнення, класові інтереси, суперечності [11, с. 14–16]. Нині ж у сучасному Етимологічному словнику української мови конфлікт визначається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, серйозні розбіжності, гостра суперечка [6, с. 560].

Рушійною силою конфлікту, через що власне і виникають зіткнення та протиріччя, є інтерес. Термін «інтерес» походить від слів – *interes, interesent*, що перекладається як зацікавлена особа, той, хто керується власною вигодою [6, с. 311]. У політичних і управлінських науках інтерес вживається у двох значеннях: як мотиваційна основа суспільної, зокрема політичної діяльності людей щодо задоволення своїх індивідуальних і групових потреб, спонука до прояву активності; та як критерій оцінювання діяльності політиків і управлінців із позицій інтересів (як вигод, здобутків) суспільства, групи, мета публічної політики, демократичної держави [5, с. 247 –248].

Отже, у такому контексті поєднання слів «конфлікт» і «інтерес» у словосполученні можна розглядати як «*конфлікт інтересів – зіткнення* протилежних *інтересів*, *поглядів*, суперечностей *зацікавлених осіб щодо власної вигоди*, *задоволення своїх індивідуальних і групових потреб у публічно-правовій і громадсько-політичній сфері*».

Нині ж конфлікт інтересів як окреме явище набуває безлічі аспектів прояву в усіх сферах суспільного і державного життя. Тому важливо підкреслити, щодо сутності конфлікту інтересів, властивих саме органам публічної влади, існують різні підходи, зокрема: етично-моральний, соціально-політичний, публічно-правовий. Пропонуємо зосередити увагу на *соціально-політичному аспекті* розуміння *конфлікту інтересів* в органах публічної влади.

Водночас конфлікт, і особливо «конфлікт інтересів», як певне явище є багаторічним дискусійним питанням, яке опосередковано чи безпосередньо розглядалося в працях філософів, політологів і соціологів, правників упродовж усіх історичних епох. На підтвердження такої тези наведемо висловлювання С. Рогульського [15], який зауважив, що «починаючи від античної доби й до сьогоднішніх днів значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами, які становлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства загалом».

Тому вважаємо, що конфлікт інтересів є соціально-політичним явищем і так чи інакше був і залишається властивим різним сферам будь-яких держав і соціуму.

Так, ще Аристотель порушив проблему в контексті «влада закону чи влада людей», зазначивши, що справедливою може бути тільки та держава, де панує не верховенство волі окремих осіб, а закону; водночас надавши великого значення загальним інтересам у політичному житті суспільства, щоб за допомогою законів встановлювати такий порядок, за якого посадовим особам неможливо було б наживатися [20, с. 20].

Н. Макіавеллі, послідовник правила аморальної політики: «мета виправдовує засоби», свого часу наголосив, що заради досягнення політичних цілей правитель може використовувати будь-які засоби [13, с. 56–57], а також вважав конфлікт універсальним станом суспільства, причиною якого є корислива природа людини, прагнення різних груп до постійного та необмеженого збагачення [18, с. 6].

Свого часу і Ш.-Л. де Монтеск'є зазначив властиву кожній людині схильність до використання і зловживання владою в особистих цілях і власних інтересах, і вона йде таким напрямом, доки не досягне належної їй межі [12, с. 289].

За Т. Гоббсом держава «існує не від природи, а внаслідок суспільного договору, призначенням якого і є забезпечення інтересів самозбереження та можливість примусового подолання конфліктів; мета держави – припинення війни всіх проти всіх» [18, с. 7]. Так само і «війни всіх проти всіх» можуть спричинити ті самі конфлікти інтересів у суспільстві та державі.

Цінними для сучасності є настанови Ж.-Ж. Руссо, який попереджав про небезпечність приватних інтересів на публічні справи, зловживання законом, підкуп, оскільки тоді спотворюється сутність держави й унеможливлюється будь-яке реформування [17]. Отже, усі вищезазначені ідейні переконання філософів, навіть незважаючи на тривале їх історичне минуле, і дотепер не втрачають своєї актуальності.

Соціолог М. Вебер наголошував на тому, що влада передбачає конфлікт і діє всупереч інтересам людей. Він вважав причиною конфліктів у політичному житті суспільства боротьбу між політичними партіями та бюрократичним апаратом, приділивши увагу конфлікту інтересів різних угруповань правлячого класу – статусних і престижних [19; 1, с. 67].

Політолог А. Бентлі, досліджуючи еліти та групи інтересів, наголошував на тому, що діяльність людей визначається їхніми інтересами; люди відстоюють власні інтереси в певних спільнотах, котрі перетворюють індивідуальні інтереси на групові, але завдання державної влади й управління полягає в тому, щоб урегульовувати конфлікти груп і досягти рівноваги між групами, що кокурують [20, с. 41, 227].

Сучасні західні політологи вказують на те, що влада є однією із форм успішного контролю поряд із силою, впливом і авторитетом; вона не може бути лише атрибутом суб'єкту, оскільки є відносини між суб'єктом і об'єктом, що передбачає існування конфлікту інтересів, який існує в усіх владних відносинах [8, с. 50].

Як бачимо, більшість суспільно-політичних конфліктів: ті протиріччя, які виникали в державі та соціумі серед представників політичних і публічно-владних інституцій загалом, стали поштовхом до дослідження *впливових* (*особистих чи групових*) *інтересів* та їх загрози і небезпеки у визначених сферах, що безпосередньо і породжують у сучасному розумінні соціально-політичні конфлікти, зокрма й конфлікт інтересів.

Політичним конфліктом є зіткнення протилежних сторін, зумовлене певними взаємовиключними політичними інтересами, поглядами і цілями, у процесі здобуття, перерозподілу та використання політичної влади, здобуття ключових позицій у владних структурах і інститутах, завоювання права на вплив або доступ до ухвалення рішень із розподілу влади та власності в суспільстві [16].

У теорії політичних конфліктів одним із його основних різновидів виокремлено конфлікт інтересів. Він зумовлений зіткненням політичних і соціально-економічних цілей, які призводять до конфлікту між владною правлячої верхівки та широкими верствами населення [14, с. 123–124].

У соціально-політичному аспекті необхідно відмежовувати конфлікт інтересів від подібного до нього, але іншого різновиду – конфлікту цінностей. Останній пов'язаний із протиборством різних ідеологічних концепцій, течій, політичних цінностей і орієнтацій [14, с. 123–124]. Проте боротьба за цінності та претензії на певний соціальний статус, владу і ресурси є розповсюдженим типом конфлікту інтересів у публічному управлінні [9, с. 22]. У конфлікті цінностей суперечності полягають у різних уявленнях про саму політичну систему, політичний курс і правила політичної гри, тоді як у конфлікті інтересів боротьба точиться у сфері розподілу й перерозподілу ресурсів влади, матеріальних благ, духовних цінностей [16].

На думку сучасних науковців, конфлікт інтересів у виробленні публічної політики передбачає конкретних учасників – зацікавлених сторін. Це групи інтересів, політичні партії, їх блоки, інтереси громадсько-політичних об'єднань, інші об'єднання громадян, які висловлюють свої соціальні інтереси безпосередньо чи опосередковано, беручи участь у формуванні програми публічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях [18, с. 23].

Найбільш помітно поширеним конфлікт інтересів став у публічно-владних струк-

турах держави. Нехтування службовцями загальнонаціональними цілями державного розвитку заради власних інтересів спричинює суспільну анемію, де певні, навіть позитивно сформульовані, заходи державного управління можуть мати непередбачувані наслідки. Тому навіть конфлікти потреб та інтересів можуть призвести до конфлікту цінностей [9, с. 22]. Цінними для сьогодення є висловлювання англійських політологів Б. Кріка, Т. Кріка, які зазначали, що «політика – це конфлікт інтересів і цінностей, які вразили все суспільство» [10, с. 90].

Протягом XX ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстоко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Історично перші спроби вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні пов'язані з його врегулюванням за допомогою норм кримінального законодавства, а згодом і адміністративного [3, с. 60]. Наразі ж проблему правового врегулювання різнопланових конфліктів інтересів в органах публічної влади відображено на рівні норм міжнародного та національного законодавства сучасних демократичних країн.

З аналізу вищезазначеного випливає, що *конфлікт інтересів* необхідно розглядати як *найважливішу* складову частину *соціально-політичного і правового контексту публічного управління сучасних держав*.

Упродовж останніх років в Українській державі та суспільстві все більше актуалізується увага до соціально-політичних конфліктів, зокрема й конфліктів інтересів в органах публічної влади. Такі вітчизняні політологи, як Г. Жекало, О. Довбня зазначають, що Україна майже постійно супроводжувалася протиріччями, які призводили до революцій, політичної кризи, яка охопила центральну і регіональну еліту, різні верстви населення, поширилася на політичну, правову, економічну, культурно-духовну, інформаційну сфери життя країни [7], внаслідок цього відчутним є розрив між державними інтересами й інтересами населення, що і визначає конфлікт інтересів [4, с. 54].

На думку В. Козакова й О. Валевського [9, с. 22], «особливо жахливими стають наслідки конфлікту інтересів через протистояння різних структур державного управління, в яких численні конфлікти інтересів і цінностей суб'єктів політичного процесу руйнівно впливають на суспільне життя України. Внаслідок відсутності дієвих механізмів громадського контролю, *інформаційної відкритості* та *прозорості*, інших демократичних традицій, зазвичай, ухвалені рішення відображають інтереси лише окремих груп, нехтуючи інтересами суспільства. В умовах сучасного українського суспільства саме конфлікт інтересів є найбільш актуальною проблемою у справі якісної розробки й ефективної реалізації політики» [2, с. 34; 41].

Висновки і пропозиції. Отже, усе вищезазначене дає можливість дійти наведених далі висновків. Конфлікт інтересів є соціально-політичним явищем і так чи інакше був і залишається властивим різним сферам будь-яких держав і соціуму. Таке явище можна розглядати як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, суперечностей зацікавлених осіб щодо власної вигоди, задоволення своїх індивідуальних і групових потреб у публічно-правовій і громадсько-політичній сферах.

Як окреме явище конфлікт інтересів набуває різних аспектів прояву в органах публічної влади, зокрема: етично-морального, соціально-політичного, публічно-правового тощо.

Соціально-політичний аспект відображає сутнісний зміст конфлікту інтересів як зіткнення політичних і соціально-економічних цілей, які призводять до конфлікту між владною правлячою верхівкою і широкими верствами населення.

Зацікавленими учасниками конфлікту інтересів є суб'єкти публічної політики й органів влади: політичні лідери, партії, представники громадсько-політичних об'єднань, службові та посадові особи, які беруть участь у виробленні публічної політики держави.

Помітно поширеними і небезпечними стали нинішні конфлікти інтересів у громадсько-політичній і публічно-правовій сферах, насамперед, в органах публічної влади.

Перспективами подальших досліджень можуть бути наукове обґрунтування та практичне вирішення комплексних соці-

ально-політичних, етично-моральних і організаційно-правових основ урегулювання конфлікту інтересів в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бебик В. Політологія для політика і громадянина : [монографія] / В. Бебик. – К. : Міжрегіональна Академія управління персоналом. – 2003. – 424 с.
2. Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : [монографія] / О. Валевський. – К. : Видавництво Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – 217 с.
3. Василевська Т. Конфлікт інтересів як проблема етики державного службовця / Т. Василевська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 3. – С. 58–66.
4. Довбня О. Конфлікт інтересів у сучасному українському суспільстві: взаємодія та технологія посередництва / О. Довбня // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – № 1031. Серія «Питання політології». – Випуск 22. – Харків, 2012. – С. 52–57.
5. Енциклопедія державного управління : у 8-и т. / за ред. Ю. Ковбасюк. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / за ред. В. Загорського, С. Телешун та ін. – К. : Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2011. – 630 с.
6. Етимологічний словник української мови : в 7-и т. / за ред. О. Мельничука та ін. – К. : Наукова думка. – 1982; 1983; 1985; – Т. 2 : Д – Копці / укл. Н. Родзевич та ін. – 1985. – 572 с.
7. Жекало Г. Особливості політичних протиріч та конфліктів у сучасній Україні / Г. Жекало [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lgaki.com.ua/g-i-zhekalo-m-ivano-frankivsk-osoblivosti-politichnih-protirich-ta-konfliktiv-u-suchasniy-ukrayini.
8. Зайдель М. Сучасні та постмодерністські концепції природи та еволюції влади / М. Зайдель // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – Х. : Видавництво Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2010. – № 912. – Вип. 17. – С. 49–55.
9. Козаков В. Аксіологія державного управління : [підручник] / В. Козаков. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України. – 2010. – 256 с.
10. Кривогуз И. О предмете политологии / И. Кривогуз [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/964/582/1217/009Krivoguz.pdf.
11. Ложкін Г., Пов'якель Н. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика : [навчальний посібник] / Г. Ложкін, Н. Пов'якель. – К. : Видавничий дім «Професіонал». – 2006. – 416 с.
12. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескье. – М. – 1955. – 799 с.
13. Мухаев Р. Политология : [учеб.] / Р. Мухарев – М. : Проспект. – 2010. – 640 с.
14. Новейший политологический словарь / авт.-сост. Д. Погорелый, В. Фесенко, К. Филиппов. – Ростов-на-Дону : Феникс. – 2010. – 318 с.
15. Рогульський С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Рогульський ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 187 с.
16. Росенко М. Політичні конфлікти в Україні / М. Росенко // Віче. – 2009. – № 16. – С. 23–26.
17. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо ; пер. з фр. та ком. О. Хома. – К : Port-Royal. – 2001. – 349 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://izbornyk.org.ua/rousseau/rous.htm.
18. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. : С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник та ін. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України. – 2012. – 52 с.
19. Цокур Є. Політико-правові концепції політичної влади / Є. Цокур // Право України. – 2009. – № 11. – С. 132–138.
20. Шейко С., Кравченко П., Фомічова З. Політологія. Курс лекцій для студентів вищих навчальних закладів : [навчальний посібник]. – К. : Генеза, 2000. – 314 с.

Иевлева Л. И. К историографии исследования дефиниции конфликта интересов в органах публичной власти

Статья посвящена исследованию феномена конфликта интересов, свойственного органам публичной власти. Проанализирован конфликт интересов как разновидность социально-политического конфликта. Выяснен социально-политический аспект понимания конфликта интересов. Сделан акцент на рисках распространения конфликта интересов в общественно-политической и публично-правовой сферах. Конкретизированы заинтересованные участники конфликта интересов в определенном пространстве.

Ключевые слова: *конфликт интересов, политический конфликт, конфликт ценностей, социально-политический аспект, публичная власть.*

Iievlieva L. To the historiography of the study of the definition of a conflict of interest in public authorities

The article is devoted to the investigation of the conflict of interest phenomenon peculiar to public authorities. The conflict of interests is analyzed as a kind of socio-political conflict. The socio-political aspect of understanding the conflict of interests has been clarified. The emphasis was placed on the risks of spreading a conflict of interests in the socio-political and public-legal spheres. Interested parties are interested in a conflict of interest in a certain space.

Key words: *conflict of interests, socio-political aspect, political conflicts, conflict of values, public authorities.*

УДК 321.01

Р. І. Сторожев
докторант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентові України

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті аналізується зміст основних категоріальних понять феномену лідерства у публічно-управлінській діяльності. Розкривається специфіка лідерства на сучасному етапі, виокремлюються основні наукові підходи до розуміння його сутності та узагальнюються моделі лідерства, адекватні вимогам сьогодення. Досліджується змістовне наповнення категорій «управлінська діяльність» та «публічне управління», визначаються їхні структурні рівні та особливості суб'єкт-об'єктної взаємодії.

Ключові слова: *лідерство, моделі лідерства, авторитет, довіра, компетентність, управління, управлінський вплив, публічне управління, управлінська діяльність.*

Актуальність дослідження. Специфіка розвитку сучасної Української держави визначається багатьма чинниками у різних галузях суспільного життя, у тому числі й галузі державного управління та місцевого самоврядування, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми явищами та процесами, серед яких ключовими є глобалізаційні та євроінтеграційні впливи. Система державної влади в Україні характеризується досить складними і неоднозначними процесами, пов'язаними із потребою у докорінному реформуванні неефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, отриманої у спадок з радянського минулого.

Саме тому, в Україні на найвищому державному рівні визнано потребу створення нової системи публічного управління. Зокрема, у Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» серед першочергових напрямів визначено децентралізацію та реформу державного управління [15]. Впровадження таких перетворень має забезпечити відхід від централізованої моделі управління у державі, створення ефективної публічної адміністрації на засадах прозорості, відкритості та гнучкості, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Ефективність виконання поставлених завдань у значній мірі залежить від спроможності тих, хто управляє державою та суспільством, проявляти якості лідера. Україна гостро потребує лідерів, здатних адекватно реагувати на виклики сьогодення, швидко приймати рішення у кризових ситуаціях, стратегічно мислити та брати на себе відповідальність за прийняття тих чи інших рішень. Лідерство стає ключовим чинником успішного розвитку держави.

Аналіз останніх публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем лідерства у державному (публічному) управлінні, державної (публічної) служби зробили Н. Гончарук, В. Гошовська, Г. Дмитренко, О. Крюков, Б. Кухта, Н. Нижник, М. Пірен, Ф. Рудич, В. Голуб, Л. Пашко та інші. Однак питання понятійно-категоріального апарату дослідження лідерства у публічно-управлінській діяльності у науці державного управління не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми даної розвідки.

Метою даної статті є з'ясування змістовної наповненості понятійно-категорійного апарату лідерства у публічно-управлінській діяльності, що і визначило завдання дослідження, а саме: здійснити аналіз базових понять; з'ясувати взаємозв'язок між цими поняттями.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні питання лідерства та розвитку лідерського потенціалу знаходяться у

© Сторожев Р. І., 2017

центрі уваги науковців та практиків, які усвідомлюють їх важливість для здійснення ефективного управління та розвитку демократії. На відміну від традиційних підходів до визначення феномену лідерства, в яких він розглядався у контексті обраності, місця в ієрархічній структурі влади, соціального статусу, психологічно-соціальних характеристик тощо, сучасне розуміння лідерства трактує його як нову якість управління людськими ресурсами, в якій засадничими є знання та вміння оперативно реагувати на суспільні зміни, приймати відповідні рішення, брати на себе відповідальність за їх реалізацію.

Лідерство є однією із сучасних концепцій управління, що актуалізована у системі публічного управління. Змістовність будь-якої концепції визначається комплексом ключових положень та понять, що дозволяють спрямовувати дослідження у визначеному напрямі. У нашій розвідці ми зосередимо свою увагу на розкритті змісту таких понять як: «лідерство», «публічне управління», «управлінська діяльність».

Вітчизняні дослідники Н. Гончарук та І. Сурай, досліджуючи проблематику лідерства, дійшли до висновку, що за останніх 50 років було запропоновано понад 65 інститут лідерства. На їхню думку, феномен лідера полягає у визнанні природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організаційних відмінностей людей. Принцип лідерства ґрунтується на діяльності відповідним чином організованих великих і малих соціальних груп, що формує тип владних відносин у групах та між суспільними групами. Інститут лідерства – це визнання ієрархічного способу організації політичного життя суспільства, що характеризується існуванням певних установ, наділених владними повноваженнями та виконуючих специфічні функції [2, с. 7-8].

Л. А. Пашко виділяє три основні моделі сучасного управлінського лідерства, серед яких:

Принцип-центричне лідерство, яке пронизує всі організаційні рівні та акцентує увагу на обов'язковій наявності на кожному з них ключового принципу як передумови формування управлінського лідерства:

І рівень: особистісний (головне – особистість держслужбовця). Ключовий принцип цього рівня – надійність.

ІІ рівень: міжособистісний (головне – співробітники як творчі особистості). Ключовий принцип – довіра.

ІІІ рівень: управлінський (головне – стиль, навички). Ключовий принцип – делегування повноважень.

IV рівень: організаційний (головне – організаційна стратегія та система). Ключовий принцип – узгодження, консенсус.

Відповідальне лідерство. Його складовими є:

СУ-Лідер: Відповідальна Особистість Керівника-Лідера.

Діяльність СУ: Ролі відповідального Керівника-Лідера.

Етика діяльності СУ: Сфери відповідальності Керівника-Лідера.

Етика відносин «СУ-Лідер – ОУ-послідовник».

Взаємовідносини Керівника-Лідера.

Емоційне лідерство (емоційний інтелект, емоційна компетентність, резонансне лідерство) – бажання, готовність, уміння, здатність СУ управляти власними емоціями та на їх основі – відносинами з підлеглими службовцями:

Самосвідомість: оцінка власних емоцій – здатність не лише визначати, а й розуміти власні почуття у будь-який момент часу.

Самоконтроль: управління власними емоціями – уміння контролювати власні позитивні і особливо негативні емоції.

Самомотивація: здатність пробуджувати чи «гасити» емоції залежно від поставлених цілей, бажань, ситуації.

Емпатія: співчутливе ставлення до емоцій підлеглих співробітників – розуміння їхніх емоцій, погляд на проблему їхніми очима.

Комунікативна компетентність, комунікативний інтелект: володіння навичками ефективних взаємовідносин – уміння правильно «читати» емоції ОУ і управляти ними для конструктивної взаємодії [12, с. 51-52].

Узагальнюючи складові окреслених моделей, ми можемо виокремити такі базові елементи лідерства як авторитет, довіра, компетентність. Деталізуємо їх зміст.

Державний службовець для успішного здійснення лідерських функцій повинен мати авторитет, який у кінцевому рахунку і визначає межі реальної влади [21, с. 119]. Слово авторитет походить від лат. auctōritas – влада, вплив, воля, що, у свою чергу, утворене від auctor – творець, захисник, радник [7, с. 298]. У тлумачних словниках авторитет визначено як «загальновизнане значення, вплив, поважність особи, організації, колективу, теорії» [18, с. 16], а прикметник авторитетний означає той, хто користується впливом, повагою, заслуговує на повну довіру.

У процесі публічно-управлінської діяльності державні службовці постійно комунікують з громадськістю, на підставі чого формуються два типи комунікаційної взаємодії – формальний і неформальний. Відносини першого типу – посадові, функціональні, другого – психологічні, емоційні. У системі формальних (офіційних) відносин проявляється посадовий авторитет, а неформальних (неофіційних) – особистий авторитет. Відповідно, посадовий авторитет формується під впливом виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків і визначається сукупністю функцій і повноважень за посадою, незалежно від особистих якостей державних службовців призначених на конкретні посади. Натомість особистий авторитет складається під впливом морально-етичних якостей державних службовців і не залежить від тієї чи іншої посади. Це, наприклад, такі якості як порядність, розум, комунікабельність, піклування про людей, скромність тощо.

Загалом можна відзначити, що сутність авторитету полягає у здатності державних службовців впливати на свідомість і поведінку громадян у межах наданих їм повноважень та особистих характеристик.

Ефективна реалізація управлінських завдань залежить від рівня довіри, який існує у суспільстві щодо влади. У довідковому виданні з державного управління поняття «довіра» визначається як ставлення до органів державної влади та посадових осіб, їхньої діяльності, яке базується на вірі, переконаності та впевненості громадян у надійності, компетентності, сумлінності, щирості, чесності цієї влади [4, с. 173]. Як зазначає Т. Е. Василевська, довіра виступає основоположним принципом побудови взаємин між владою та громадою. Довіра громадян до влади відображає узгодженість інтересів професійної групи з інтересами суспільства та здатність державних інституцій презентувати та реалізувати потреби і цінності загалу [1, с. 158].

На думку дослідниці, причинами зниження рівня довіри можуть бути ослаблення норм поведінки та підвищення стандартів, яке пред'являє спільнота до своїх державних управлінців [1, с. 162]. Недовіра громадян до органів державної влади свідчить про неспроможність останніх якісно виконувати свої функціональні обов'язки, формує у громадян почуття невпевненості щодо їх ефективності і, як наслідок, негативно впливає на перспективи стабільного державного та суспільного розвитку.

У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки зазначено, що метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [14]. Реалізація поставленого завдання формує запит на державних службовців, які володіють необхідними якостями, спеціальними знаннями, навичками, відповідними технологіями, тобто мають відповідні компетенції для здійснення ефективного управління.

Експерти програми "DeSeCo" визначають поняття компетентності як здатності успішно задовольняти індивідуальні та соціальні потреби, діяти та виконувати поставлені завдання. На думку експертів "DeSeCo", до внутрішньої структури компетентності входять знання, пізнавальні і практичні уміння і навички, ставлення, емоції, цінності та етичні норми, мотивація [11, с. 22]. Розглядаючи компетентність з позиції лідерства, виокремимо професійну та комунікативну компетентність.

Професійна компетентність мыстить знання, вміння, навички та способи виконання діяльності на високому рівні кваліфікації відповідно до конкретних умов,

в інтересах задоволення певних потреб. На думку О. Крутій, професійна компетентність у системі державного управління має включати не лише сукупність суспільних вимог до суто професійних знань та умінь працівників цієї категорії, але й належний рівень його загальної, професійної та управлінської культури, підприємливість, виразні організаторські здібності, системний характер та інноваційну спрямованість мислення, розвинені навички міжособистісного діалогового спілкування та інші професійно важливі якості [8, с. 76].

Комунікативна компетентність – знання про оточуючий світ, у тому числі і соціальну структуру суспільства, соціальні цінності, знаннями нормативного використання комунікативних систем різних рівнів і здатністю адекватної інтерпретації інформації. Фахівець із комунікології Ф. І. Шарков зазначає, що комунікативна компетентність входить до структури соціального статусу як важливий компонент поруч із такими складовими, як спосіб життя, освітні та професійні характеристики індивіда-комуніканта. У значній мірі вона пов'язана з такими ознаками соціального статусу як соціально-економічний стан і демографічні особливості [20, с. 251-252].

Отже, компетентність державного службовця орієнтована на виконання функцій і завдань державного управління, є важливою складовою лідерства.

Другим базовим терміном нашої розвідки є «публічне управління», яке є похідним від більш загального поняття «управління». Систематизація різних наукових підходів дає підстави для визначення управління як універсального явища, функції, притаманної системам різної природи, що полягає у цілеспрямованому впливі на певний об'єкт (особу, соціальну групу чи організацію, суспільну систему) з метою збереження його цілісності, підтримки його функціонування та узгодження спільної діяльності різних об'єктів.

Засадничою сутнісною характеристикою управління виступає вплив – на свідомість, поведінку і діяльність людини, на діяльність суспільної системи загалом або її окремих елементів. Специфіка управлінського впливу полягає у його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість та здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій тощо).

Фахівці з державного управління стверджують, що поняття «управління» вживається як у широкому значенні, коли мова йде про впорядкування, регулювання соціуму та його спонукання до розвитку у бажаному напрямі та у певних заданих параметрах, а водночас його вживання для характеристики його управлінської діяльності в її вузькому сенсі: управління як адміністрування [6, с. 9].

Отже, процес управління характеризується здійсненням управлінської діяльності, яку, на думку дослідників, можна визначити як сукупність навичок, умінь, способів, засобів, доцільних дій людини у сфері управління, що відпрацьовані історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей. Науковці стверджують, що у державному управлінні ця діяльність відображає його властивості, а саме: єднання з державною владою, системність, об'єктивну універсальність тощо. Крім того, їй притаманні такі характеристики, як інтелектуальний зміст, інформаційна насиченість, колективізм, багатогранність за проявами, нормативно-правова заданість. У зв'язку з тим, що державний службовець постійно виконує розумові і вольові операції з аналізу, оцінки, відбору, рішення, підпорядкування і виконання, контролю тощо, управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з яскравою домінантою волі [3, с. 243-244].

Ефективність та результативність управлінської діяльності залежить від формату взаємодії держави та її інститутів з громадянами. Конструктивна діалогова взаємодія на засадах партнерства виступає важливим елементом реформування важливих галузей суспільно-політичного життя, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів. Саме такі стратегічні напрями визначені у затвердженій Указом Президента України Національній страте-

гії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [13].

Сучасна система державного управління щодо регулювання суспільних процесів має публічний характер, тобто трансформується у публічне управління (від лат. «publicus» – суспільний, народний, державний). У довідкових виданнях ми можемо знайти декілька трактувань значення слова «публічний», а саме: 1. Який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [9, с. 843].

Для більш детального з'ясування змісту поняття «публічний» проаналізуємо його складові у контексті суб'єктів управління. Зокрема, в Енциклопедії державного управління подано визначення публічної політики як діяльності органів публічного врядування, що спрямована на вирішення суспільних проблем [6, с. 484]. При цьому до органів публічного врядування віднесені органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У цьому ж виданні міститься розуміння публічної служби як професійної діяльності осіб, які займають посади у державних органах, в органах місцевого самоврядування та інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця та виконують публічні функції [6, с. 486].

А. С. Сіцінський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище являє собою дещо більше, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків та відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, вона орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правової, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [17, с. 233].

З наведеного можна зробити висновок, що до суб'єктів публічного управління, згідно із сучасною вітчизняною термінологією, відносяться органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно, публічне управління постає як єдність двох основних складових – державного управління та місцевого самоврядування.

Вітчизняна дослідниця Н. Обушна розширює поле суб'єктів публічного управління та стверджує, що суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи) [10, с. 58]. Як зазначають науковці, саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами:

– цілі суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі органів публічного управління, стратегічні програмні рішення з їх досягнення;

– шляхи задоволення потреб колективу та вирішення значущих для спільноти поточних проблем;

– результативність і ефективності публічного управління [16, с. 5].

У даному контексті О. Оболенський резюмує, що публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління [16, с. 4].

Цілями публічного управління виступають належне функціонування системи публічної влади, її відтворення, належні реалізація її функцій і надання нею публічних послуг. При цьому цілі публічного управління тісно пов'язані із функціями й спрямовані на гарантування, забезпечення, задоволення, реалізацію, охорону і захист публічних інтересів [10, с. 60].

Висновки. Отже, ми можемо визначити, що лідерство у публічно-управлінській

діяльності має складну структурну організацію і постає як сукупність, взаємодія діяльнісного, мотиваційного та особистісного компонентів, міра сформованості яких відображає готовність і здатність державного (публічного) службовця ефективно здійснювати управлінські функції. Багатокомпонентність феномену лідерства у публічно-управлінській діяльності відкриває широке поле для подальших наукових досліджень, акцентованих на деталізації змісту кожного структурного елементу.

Список використаної літератури:

1. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : [монографія] / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
2. Гончарук Н. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції / Н. Гончарук, І. Сурай // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 1. – С. 5-13.
3. Державне управління : [підручник] : у 2 т. / [ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – 748 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування. – 2011. – 630 с.
7. Етимологічний словник української мови : у 7-т. – Т. 5: Р – Т / [уклад.: Р. В. Болдирєв та ін.]. – К. : Наукова думка, 2006. – 704 с.
8. Крутій О. М. Етика використання сучасних технологій відбору та підготовки кадрів публічного управління / О. М. Крутій // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 2(5). – С. 74-82.
9. Новий тлумачний словник української мови (42 000 слів) : у 4 т. / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 3 (О-Р). – 927 с.
10. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. Обушна // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 44. – С. 53-63.
11. Овчарук О. В. Компетентності як ключ до формування змісту освіти / О. В. Овчарук // Стратегія реформування освіти України. – К. : К.І.С., 2003. – 295 с.
12. Політичне лідерство : [навч. посіб.] / авт. кол. ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – К. : НАДУ, 2013. – 300 с.
13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/682016– 19805
14. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : указ Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012
15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
16. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.
17. Сіцінський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства / А.С. Сіцінський // Актуал. пробл. держ. упр.: б. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4(34). – С. 231–239.
18. Трофимчук М. Латинсько-український словник / М. Трофимчук, О. Трофимчук. – Львів : ЛБА, 2001. – 694 с.
19. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012.
20. Шарков Ф. И. Коммуникология: Энциклопедический словарь-справочник / Ф.И.Шарков.–М.:ДашковиК,2009.–768с.

21. Якубовський О. П. Кадри, еліти, лідерство у державному управлінні / О. П. Якубовський, Л. Л. Приходченко – Одеса : ОФ УАДУ, Оптіум, 2001. – 173 с.

Сторожев Р. И. Понятийно-категориальный аппарат исследования лидерства в публично-управленческой деятельности

В статье анализируется содержание основных категориальных понятий феномена лидерства в публично-управленческой деятельности. Раскрывается специфика лидерства на современном этапе, выделяются основные научные подходы к пониманию его сущности и обобщаются модели лидерства, адекватные требованиям. Исследуется содержательное наполнение категорий «управленческая деятельность» и «публичное управление», определяются их структурные уровни и особенности субъект-объектного взаимодействия.

Ключевые слова: *лидерство, модели лидерства, авторитет, доверие, компетентность, управление, управляющее воздействие, публичное управление, управленческая деятельность.*

Storozhev R. Concept-category apparatus of leadership research in public-management activity

The article analyses content of the main categorical notions of leadership phenomenon in public management activity. The article reveals particularity of leadership at the present stage, distinguishes main scientific approaches to understanding the essence of leadership and generalizes models of leadership that correspond to nowadays requirements. The content of the categories "management activity" and "public management" is investigated, their structural levels and features of subject-object interaction are determined.

Key words: *leadership, leadership models, authority, trust, competence, management, management influence, public management, management activities.*

УДК 351.75

О. Д. Черкашин
кандидат педагогічних наук, старший науковий співробітник,
вчений секретар секретаріату Вченої ради
Національної академії
Національної гвардії України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ У СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Здійснено аналіз сучасних світових глобалізаційних процесів. Встановлені сучасні напрямки впливу глобалізації на суспільство. Визначено, що глобалізація сприяє появі та загостренню кризових ситуацій різного рівня інтенсивності. Досліджені найбільш розповсюджені визначення терміну «криза». Надана класифікація та характеристика криз сучасного суспільства.

Ключові слова: *державне управління, кризові ситуації, глобалізація, сучасне суспільство, криза*

Постановка проблеми. Світ швидко рухається до реалізації ідеї світової економічної та технологічної глобалізації, однак значними перешкодами є розбіжності у релігії, культурі та етнічній належності населення держав. Глобалізація світу є кінцевою метою політичної, економічної та соціальної гомогенізації населення земної кулі. Глобалізація описує безперервний процес, за допомогою якого регіональні економіка, суспільство і культура, зв'язок і торгівля стали інтегруватися через земну кулю.

Глобалізація сприяє розвитку політичного та культурного опору. Розвиток глобальних ринків товарів, послуг, капіталу змушує суспільство змінити свої культурні практики. Глобалізація руйнує традиційний спосіб життя і провокує опозицію широких верств населення, що є ще однією причиною виникнення кризових ситуацій.

Світові події сьогодення постійно демонструють виникнення кризових ситуацій на ґрунті глобалізаційних процесів. Злиття Європейського та Арабського світів не може відбутися без збройних сутичок – цьому є безліч доказів в останніх кризових ситуаціях, що супроводжуються збройним протистоянням. Українська держава теж залучена до цих глобалізаційних процесів, що зближують її з Європейським Союзом. Російська Федерація не готова прийняти євроінтеграцію України, як підсумок – поява збройного конфлікту на територіях Луганської та Донецької областей.

Сучасне суспільство усіх країн дуже різноманітне, як і наша планета, але має дві схожі особливості: глобалізаційні процеси та кризи. Зрозуміло, що не всі види криз приводять до кризових ситуацій у суспільстві. Але ми бачимо, що більшість з визначених видів криз здатні створити кризову ситуацію в окремому суспільстві, країні, чи декількох країнах. Більшість кризових ситуацій, що стосуються окремих держав, здатні перерости з внутрішньодержавної кризи у міждержавну. Цьому сприяє глобалізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У літературі останніх років окремі питання торкаються теоретико-прикладних засад виникнення кризових ситуацій у працях таких учених, як: С. Бєлай, Ю. Бабков, В. Бацамут, Г. Дробаха, О. Лавніченко, І. Кириченко, О. Шмаков та ін. Питання розгляду взаємозв'язку між глобалізацією та кризовими ситуаціями були затронуті у дослідженнях О. К. Кроніна, К. Л. Шімка, М. Хана, Л. Річардсона, А. Гочева, Ф. М. Могадда, Л. Тіа. Науковцями зроблено вагомий внесок у дослідження теоретичних засад існування кризових ситуацій у сучасному суспільстві, проте в їх працях досліджено лише окремі питання щодо причин та джерел виникнення кризових ситуацій у сучасному суспільстві.

© Черкашин О. Д., 2017

Отже, комплексного дослідження теоретичних засад виникнення кризових ситуацій у сучасному суспільстві не проводилося, що зумовило вибір цієї теми та її актуальність.

Метою статті є аналіз теоретичних засад виникнення кризових ситуацій у сучасному суспільстві на основі дослідження сутності сучасних глобалізаційних процесів та кризових явищ.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо особливості сучасного суспільства, а саме, як глобалізація та кризи впливають на виникнення кризових ситуацій. Для цього здійснимо аналіз понять «глобалізація» та «криза».

Науковці визначають три основні напрямки глобалізації як явища: політичний, економічний, культурний. Термін «глобалізація» має багато змістовних значень, теорій та підходів. Розглянемо деякі визначення цього терміну.

Глобалізація (Globalization або globalisation (різний правопис)) стосується вільного руху товарів, капіталу, послуг, людей, технологій та інформації. Це дія або процедура міжнародної інтеграції країн, що виникають у результаті зближення світоглядів, продуктів, ідей та інших аспектів культури [1].

Глобалізація – процес посилення інтеграційних зв'язків між окремими державами [2].

Глобалізáція (англ. globalization) – процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації. У ширшому розумінні – перетворення певного явища на планетарне, таке, що стосується всієї Землі. Основними наслідками глобалізації є міжнародний поділ праці, міграція у масштабах усієї планети капіталу, людських та виробничих ресурсів, стандартизація законодавства, економічних та технічних процесів, а також зближення культур різних країн. Це об'єктивний процес, який має системний характер, тобто охоплює всі сфери життя суспільства. У результаті глобалізації світ стає більш зв'язаним і залежним від усіх його суб'єктів. Відбувається збільшення як кількості спільних для груп держав проблем, так і кількості та типів інтегрованих суб'єктів [3].

Іншими словами, це процес, під час якого різні суспільства наближаються до єдиної системи.

Вперше слово «глобалізація» (у значенні «інтенсивна міжнародна торгівля») вжив Карл Маркс, який в одному з листів Енгельсу кінця 1850-х років писав: «Тепер світовий ринок існує насправді. З виходом Каліфорнії і Японії на світовий ринок глобалізація відбулася» [4].

Але перші прояви глобалізації можна побачити ще в епоху Олександра Македонського (335–323 до н. е.). Саме тоді почав розповсюджуватись еллінізм – вживання грецької мови більшістю народів Середземномор'я [5].

Особливістю елліністичного періоду стало широке поширення грецької мови і культури на територіях, що увійшли до складу держав діадохів, які утворилися після смерті Олександра Македонського на завойованих їм територіях, і взаємопроникнення грецької та східних – насамперед перської – культур, а також виникнення класичного рабства.

Початок епохи еллінізму характеризується переходом від полісної політичної організації до спадкових елліністичних монархій, зміщенням центрів культурної та економічної активності з Греції в Африку і Єгипет [6].

Значним кроком глобалізації стала поява Великого шовкового шляху. Це найвідоміший торговельний маршрут старовини, що виник у 138 році, коли зі столиці династії Хань (територія сучасного Китаю) вийшов перший посольський караван, що супроводжував князя Чжан Цзяня, якого імператор У-Ді послав у країни Заходу. У цього маршруту було дві гілки, які пролягали через Центральну Азію, Афганістан, Іран, Арабський півострів, Римську імперію.

Зазначимо деякі напрямки впливу глобалізації на науково-технічний прогрес, політичну сферу, економіку, культуру (табл. 1).

Н. К. Ісінгарин до позитивних рис глобалізації відносить: посилення конкуренції як стимулу виробництва; вигідність міжнародної торгівлі для всіх суб'єктів ринкових відносин; провадження сучасних технологій, що сприяє підвищенню продуктивності, різке скорочення тран-

спортних, телекомунікаційних та розрахункових витрат; зниження обмеження, у тому числі на переміщення праці і капіталу через кордони; країни, що розвиваються залучаються у світовий виробничий процес через діяльність транснаціональних компаній; створюються нові робочі місця у виробничій і невиробничій сферах, в області інформаційних технологій; розшириться доступ до інформації, сучасним науково-технічним розробкам; підвищиться життєвий рівень, відбудеться відносне поліпшення соціальних показників у деяких регіонах світу; зростає вартість промислових технологічних досліджень, особливо наукомісткі і високотехнологічні галузі; з'явиться можливість для національних культур селективного вибіркового сприйняття і освоєння нового досвіду інших цивілізацій [7].

Погоджуємося з цими позитивними рисами, однак додамо, що глобальні планетарні економіка, культура, туризм, новини тощо породжують кризові явища у сучасному суспільстві. При цьому спадає на думку ідея про Світовий уряд (єдину спільну політичну владу для всього людства), ідея створення якого висвітлювалась ще філософом Стародавньої Греції Діогеном та отримала подальший розвиток за часи Римської імперії. Також ідея про Світовий уряд знайшла своє відображення у 1329 році у праці Данте Аліг'єрі "De Monarchia" (укр. «Про монархію»). Проте ми знаємо, що усяке явище має зворотній бік. Тому багато провідних науковців та звичайних людей висловлюються проти глобалізації.

Відомий економіст Джозеф Стігліц доводить на чисельних фактах і прикладах, що глобалізація руйнує промисловість, сприяє зростанню безробіття, бідності, гальмує науково-технічний прогрес і посилює екологічну катастрофу на планеті. Він критикує політику глобальних інститутів: СОТ, МВФ, які, на його думку, використовують глобалізацію та її ідеологію (вільна торгівля, вільний доступ до сировинних ресурсів, світове патентне право, використання в якості світових валют «паперових» долара і євро, втручання міжнародних інститутів у внутрішню політику тощо) в інтересах кількох найбільш розвинених держав, на шкоду більшості країн на планеті [9].

Таблиця 1

Сучасні напрямки впливу глобалізації на суспільство

№ з/п	Напрями впливу глобалізації	Зміст впливу
1.	Науково-технічний прогрес	Найбільш важливим впливом глобалізації багато науковців вважають небувало швидкий розвиток інформаційних технологій, які сприяють всебічному розвитку науково-технічного процесу – Інтернет знищив кордони між державами в інформаційному середовищі.
2.	Політична сфера	Глобалізація тісно пов'язана з процесом централізації управління (централізації влади). Це приводить до послаблення національних держав і сприяє скороченню їх суверенітету. Держави делегують все більше повноважень міжнародним організаціям, таким як ООН, Всесвітня торгова організація, Європейський союз, НАТО, МВФ, Світовий Банк, Міжнародний Суд тощо.
3.	Економічна сфера	Глобалізація економіки пов'язана з формуванням економічного простору, при цьому економічні підйоми і спади набувають планетарних масштабів. Сучасні транснаціональні компанії контролюють фінансовий та інформаційний ринок. Нові інформаційні системи посилили здатність фінансового капіталу до швидкого переміщення та здатність до руйнування стійких економічних систем. Глобалізація економіки веде також до негативних наслідків: втрати ресурсів слабо розвиненими країнами, руйнування малого бізнесу, зниження рівня життя населення тощо.
4.	Культурна сфера	Притаманне зближення ділової та споживчої культури між різними країнами світу. Зростання міжнародного спілкування. Це призводить до розповсюдження окремих національних культур по всьому світу, які можуть поглинати менші національні культури. Це створює умови для формування єдиної, універсальної (планетарної) культури. Багато людей бачить у цьому втрату національних культурних цінностей і борються за збереження національної культури. Велику роль у селекції та створенню нових інтернаціональних культурних стандартів сприяє міжнародний туризм.

Таблиця 2

Сучасні визначення терміну «криза»

№ з/п	Джерело	Визначення терміну «криза»
1.	Henry George Liddell, Robert Scott	A crisis від κρίσις – krisisот грецького κρίσις – криза будь-яка подія, яка відбувається (або очікується), призведе до нестабільної і небезпечній ситуації для окремої спільноти або всього суспільства. Кризи вважаються негативними змінами у питаннях безпеки, економічних, політичних, соціальних і екологічних питаннях, особливо, коли вони відбуваються раптово, практично без попередження [12].
2.	Академічний тлумачний словник	Різка зміна звичайного стану речей; злам, загострення становища [13].
3.	В. Т. Бусел	Розклад, занепад, загострення політичних, економічних, соціальних протиріч, а також переломний момент хвороби, коли стан хворого поліпшується чи погіршується [14].
4.	Т. В. Юр'єва	Стан, при якому наявні засоби досягнення цілей є неадекватними, у результаті чого виникають непередбачувані ситуації та проблеми [15].
5.	Л. Г. Шморгун	Означає різкий перелом, тяжкий перехідний стан, крайня точка падіння, гостра нестача, невідповідність [16].
6.	С. Венетто	Процес трансформації, коли стара система не може підтримуватися [17].

Таблиця 3

Головні характеристики криз сучасного суспільства

№ з/п	Вид кризи	Характеристика
1.	Економічна криза	Проявляється у порушенні рівноваги між попитом і пропозицією на товари і послуги. Характеризується різким і значним падінням виробництва. Наслідком економічної кризи є зменшення реального валового національного продукту, масові банкрутства і безробіття, зниження життєвого рівня населення [19].
2.	Фінансова криза	Це різке погіршення стану фінансового ринку внаслідок реалізації накопичених ризиків під впливом внутрішніх і зовнішніх економічних та політичних чинників, що спричиняє порушення його функціонування, зниження цінових показників, погіршення ліквідності та якості фінансових інструментів, банкрутство учасників [20].
3.	Енергетична криза	Явище, яке виникає, коли попит на енергоносії значно вище їх пропозиції. Його причини можуть перебувати в області логістики, політики або фізичного дефіциту [21].
4.	Політична криза	Криза, що має політичний відтінок, може бути між державами або всередині держави. Внутрішня політична криза – ситуація у державі, яка склалася через неможливість узгоджених дій політичними силами [22].
5.	Військово-політична криза	Ситуація, коли порушений баланс сил у країні або регіоні і опоненти загострюють конфлікт, сподіваючись поліпшити власне становище. Криза характеризується загрозою основним цінностям, усвідомленням високої вірогідності залучення у бойові дії, визначення кінцевого часу для відповіді на зовнішню загрозу [23].
6.	Екологічна криза	Напружені взаємини людського суспільства з природою, яким властива невідповідність розвитку продуктивних сил і виробничих відносин ресурсно-екологічним можливостям біосфери, наслідком чого є порушення природних умов життєдіяльності людини [24].
7.	Демографічна криза	Розуміється як спад населення, так і перенаселення територій. У першому випадку це ситуація, яка складається у державі (країні) або регіоні, коли народжуваність падає нижче рівня простого відтворення населення, а також нижче рівня смертності [25].
8.	Міграційна криза	Гуманітарна катастрофа, викликана масовим напливом мігрантів. У 2015 р. стався масовий наплив мігрантів в Європу з охоплених війнами країн Африки і Близького Сходу. На середину вересня 2015 р. число мігрантів є найбільшим в історії людства [26].

Російські дослідники стверджують, що глобалізація використовується США як інструмент для ослаблення або знищення своїх геополітичних противників [10].

Д. Харві вказує, що глобалізація сприяє зростанню спекулятивної економіки, монополізації виробництва і збуту товарів і перерозподілу багатства на користь невеликої групи людей («світового правлячого класу») [11].

Глобалізація значно впливає на екологічну систему світу. Появляється велика ймовірність конфліктів з приводу використання природних ресурсів (вільний доступ до сировинних ресурсів, світове патентне право). Планета знаходиться на межі екологічної катастрофи – вирубка лісів, забруднення океанів і морів, нераціональне використання благ Землі. Це наносить непоправної шкоди людству і планеті у цілому.

Таким чином, виходячи з вище зазначеного, до основних мінусів глобалізації можна віднести такі: активізацію антиглобалістського руху, що призведе до дестабілізації ситуації та як наслідок – масових заворушень; розширення міждержавної кіберзлочинності; встановлення міждержавними фінансовими організаціями боргового тягаря країнам з нерозвиненої економікою; поява у транснаціональних корпорацій «політики» заволодіння сировинних ресурсів національних держав; незацікавленість транснаціональних корпорацій у забезпеченні навколишнього середовища; збільшення розриву між розвиненими державами і країнами третього світу та ін. Отже, у підсумку розгляду явища глобалізації можна зробити деякі основні висновки: глобалізація впливає на економіку, політику, культуру усіх країн без винятку; основним рушієм глобалізації є конкуренція; попри неминучість глобалізації, вона має суттєві внутрішні суперечності; інтеграція у процес глобалізації надає більше переваг ніж самоізоляція; альтернативи процесу глобалізації нема, цей процес незворотній.

Надалі перейдемо до розгляду наслідків глобалізації – кризових явищ сьогодення. Науковці дають різні визначення терміну «криза», основні з яких подано табл. 2.

Таким чином, можливо зазначити, що головним об'єднуючим чинником у визначеннях терміну «криза» є дестабілізація становища. Також кризи мають чотири визначальні характеристики, які є конкретними, несподіваними і нестандартними подіями або серіями подій, а саме: несподіваність; невизначеність; загроза важливим цілям; необхідність змін.

На наш погляд, доречним є розгляд кризових явищ у прив'язці до якоїсь конкретної ситуації. У цьому аспекті вдалим є визначення терміну «кризова ситуація», що надав Український законодавець – «…крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища у будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні» [18].

Виходячи з наведеного визначення, надалі доречно розглянути, в яких саме сферах діяльності сучасного суспільства можуть виникати кризові явища, тобто, які бувають кризи. Різні наукові школи визначають різну класифікацію криз (кризових ситуацій). Криза (кризова ситуація) може застосовуватись до багатьох явищ. У цілому науковці визначають декілька основних видів криз: економічна криза; фінансова криза; енергетична криза; політична криза; військо-політична криза; екологічна криза; демографічна криза; міграційна криза та ін.

Розглянемо у таблиці 3 головні характеристики цих криз.

Виходячи з розглянутих характеристик криз сучасного суспільства, на основі системного підходу можливо зазначити, що криза виникає при неефективній роботі системи. При цьому, система все ще функціонує, але руйнується. Тому необхідним є знаходження негайного рішення для припинення подальшого руйнування системи. Але часто причин виникнення кризових явищ на підґрунті глобалізаційних процесів дуже багато, тому неможливо прийняти раціональне рішення для виправлення кризової ситуації.

Висновки і пропозиції:

1. Сьогодні світові глобалізаційні процеси сприяють появі та загостренню кризових ситуацій різного рівня інтенсивності. Крім цього, останні події у світі наочно показують зростання кризових ситуацій, а згодом військових конфліктів, що ґрунтуються на процесах глобалізації.

2. Світ швидко рухається до реалізації ідеї світової глобалізації, однак значними перешкодами є розбіжності у релігії, культурі та етнічній належності населення держав. Держави з низьким рівнем розвитку не можуть застосовувати принципи належного врядування, вони відчувають бідність і нестабільність, що призводить до опозиції і насильства, і, таким чином, створюється поживне підґрунтя виникнення кризових ситуацій.

3. Виходячи з розглянутих характеристик криз сучасного суспільства на основі системного підходу можливо зазначити, що криза виникає при неефективній роботі системи. При цьому система все ще функціонує, але руйнується. Тому необхідним є знаходження негайного рішення для припинення подальшого руйнування системи. Але часто причин виникнення кризових явищ на підґрунті глобалізаційних процесів дуже багато, тому неможливо прийняти раціональне рішення для виправлення кризової ситуації.

4. Напрямки подальших досліджень будуть спрямовані на вивчення сутності кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України.

Список використаної літератури:

1. Albrow, Martin and Elizabeth King (eds.) (1990). – Globalization, Knowledge and Society London.
2. Глобализация плюсы и минусы. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://estplusi.ru/kategorii/dengi/item/105-globalizatsiya-plyusy-i-minusy.html.
3. Каїра Л. Г. Україна і сучасні процеси світової економічної глобалізації / Л. Г. Каїра, К. А. Титар // Збірник наукових праць з гуманітарних дисциплін «Славута», 2013. – Вип. № 6.
4. Маркс К. Мировой дух / Жак Аттали ; пер. с фр. Е. В. Колодочкиной ; вступ. ст. С. Г. Кара-Мурзы. – М. : Молодая гвардия, 2008. – 406 с.
5. Дройзен И. Г. История эллинизма : в 3 т. / И. Г. Дройзен. – М. : Наука, 2002. – 1370 с.
6. Эллинизм / А. И. Павловская // Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1969 –1978.
7. Глобализация: плюсы и минусы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://articlekz.com/article/5174.
8. Kaku Michio. Physics of the Future: How Science Will Shape Human Destiny And Our Daily Lives by the Year 2100 / Kaku Michio. – Doubleday.
9. Stiglitz J. Globalization and its Discontents / J. Stiglitz. – London, 2002; Stiglitz J. Making Globalization Work. London, 2006.
10. Платонов О. Почему погибнет Америка: взгляд с Востока и Запада / О. Платонов, Г. Райзеггер. – М., 2008. – Часть III.
11. Харви Д. Краткая история неолиберализма / Д. Харви // Актуальное прочтение. – М., 2007. – 220 с.
12. Henry George Liddell, Robert Scott, A Greek-English Lexicon, on Perseus. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dkri%2Fsis.
13. Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970–1980). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sum.in.ua.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – 5-те вид. – К. : Перун, 2005.
15. Юрьева Т. В. Конкурентная политика организации в условиях кризиса : [краткое учебное пособие] / Т. В. Юрьева. – М., 2010. – 144 с.
16. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій : [навчальний посібник] / Л. Г. Шморгун. – К. : Знання, 2010. – 452 с.
17. Venette, S. J. (2003). Risk communication in a High Reliability Organization: APHIS PPQ's inclusion of risk in decision making. Ann Arbor, MI: UMI Proquest Information and Learning.
18. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 р. № 43-VIII.
19. Глущенко В. В. Введение в кризисологию. Финансовая кризисология. Антикризисное управление / В. В. Глущенко. – М., 2008. – 88 с.
20. Ковалев В. В. Система предупреждения валютного и финансового кризисов в условиях глобализирующейся экономики : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. Наук : спец. 08.00.14 «Мировая экономика» / В. В. Ковалев. – Москва, 2007. – 23 с.

21. Энергетический бунт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.chaskor.ru/article/energeticheskij_bunt_1264.
22. Рябов С. Г. Політологія: словник понять і термінів / С. Г. Рябов. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К. : КМ Академія, 2001. – 253 с.
23. Shlaim Avi. The United States and the Berlin Blockade, 1948-1949: a study in crisis decision– making / Shlaim Avi // University of California Press, Berkeley, 1983.
24. Енциклопедія сучасної України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18679.
25. Максаковский В. П. Демографический кризис в современном мире / В. П. Максаковский // География, 2001. – № 23. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://geo.1september.ru/article.php?ID=200102305.
26. Хан Й. Беженцы побили: рекорд Второй мировой / Й. Хан. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://podrobnosti.ua/2058390-jogannes-han-v-mire-bolshe-bezhentsev-chem-posle-vtoroj-mirovoj-vojny.html.

Черкашин О. Д. Теоретические основы возникновения кризисных ситуаций в современных обществах

Осуществлен анализ современных мировых глобализационных процессов. Установлены современные направления влияния глобализации на общество. Определено, что процесс глобализации способствует появлению и обострению кризисных ситуаций различного уровня интенсивности. Исследованы наиболее распространенные определения термина «кризис». Предоставленная классификация и характеристика кризисов современного общества.

Ключевые слова: *государственное управление, кризисные ситуации, глобализации, современное общество, кризис.*

Cherkashin O. Theoretical principles of the appearance of crisis situations in the modern society

The analysis of modern globalization processes is carried out. The modern directions of the influence of globalization on society are established. It is determined that the process of globalization contributes to the emergence and aggravation of crisis situations of varying intensity levels. The most common definitions of the term "crisis" are investigated. Provided classification and characteristics of the crises of modern society.

Key words: *public administration, crisis situations, globalization, modern society, crisis.*

УДК 351.82

В. А. Ільяшенко
доктор наук з державного управління, професор
Інститут законодавства Верховної Ради України

ДЕТЕРМІНАЦІЯ ТА СУТНІСТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розглядаються тенденції детермінації та сутність фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я. Реорганізація та оптимізація фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я є нагальною потребою для України. Україна повинна встановити стійкі засоби підтримки прогресу, причому навіть в умовах фінансово-економічної, політичної та гуманітарної кризи.

Ключові слова: *державна політика, фінансово-економічні механізми державного управління, управління охороною здоров'я, детермінація, реорганізація та оптимізація фінансово-економічних механізмів державного управління.*

Постановка проблеми. Фінансово-економічне забезпечення сфери охорони здоров'я посідає важливе місце в державі та розглядається як основне питання державних реформ.

Актуальність дослідження полягає у формуванні ефективних фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Метою статті є виявлення детермінації та сутності фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні сформувалося стійке переконання: глобальне співтовариство потребує сильного громадянського суспільства і кожна особа повинна бути його частиною, оскільки є межі досягнутого за рахунок уряду чи приватного сектора економіки. Цілком очевидно, що, фінансуючи охорону здоров'я, уряди держав інвестують у майбутнє світового співтовариства. Детермінація та сутність фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я полягає в тому, що будь-яка діяльність, здійснена з метою порятунку життя окремо взятої людини або вирішення проблеми інституційного характеру, зміцнює громади, національну й світову економіку та спільне майбутнє всього людства.

Протягом останнього часу основи світової економіки були уражені наслідками фінансової кризи.

Останні події в Україні (ослаблення національної фінансової системи, політична криза, анексія Криму та воєнний конфлікт на сході країни, вимушене переміщення населення) можуть стати причиною поширення інфекційних захворювань та інших виліковних хвороб, які потребують належного лікування. Поглиблення бідності й соціальної нерівності у свою чергу ускладнює доступ до медицини.

У 2002 році Монтерейським консенсусом було визнано «значення вивчення нетрадиційних джерел фінансування» та ініційовано розроблення цілої низки нових стратегічних механізмів мобілізації зусиль країн, що перебувають на

© Ільяшенко В. А., 2017

різних рівнях розвитку, для досягнення узгоджених на міжнародному рівні Цілей розвитку тисячоліття ООН. Уже в березні 2008 року Генеральний секретар ООН зазначив, що «події, які настали після Монтерейського консенсусу, свідчать про зростання кількості і різноманітності нових ініціатив у сфері розвитку, у тому числі механізмів управління у сфері охорони здоров'я» [1].

У контексті нового духу партнерства між розвиненими країнами та тими, що розвиваються, різноманітні інституції займаються дослідженням інноваційних способів залучення фінансування для розвитку. Така модальність партнерства може ставати дедалі вагомішою для вивчення й реалізації нових ініціатив із розвитку фінансування.

Ключовою особливістю інноваційного фінансування охорони здоров'я є комплексна взаємодія всіх ланок суспільства – як окремих осіб, так і урядів та неурядових організацій. Державне управління у сфері охорони здоров'я на сьогодні перестало бути виключною проблемою національних урядів та вийшло на рівень загального міжнародного співтовариства. Інноваційне фінансування здійснюється в межах міжнародного партнерства, заохочуючи як розвинені країни, так і країни, що розвиваються, пропонуючи та впроваджуючи нові фінансово-економічні механізми державного управління охороною здоров'я. На сьогодні такі механізми ґрунтуються на засадах спільного проектування та прийняття рішень між країнами, що розвиваються, і розвиненими країнами в аспекті залучення ресурсів, тоді як традиційні підходи до фінансування мають елемент партнерства тільки у використанні фінансових та адміністративних ресурсів.

Сучасні механізми управління у сфері охорони здоров'я мобілізують можливості національних урядів у міжнародних масштабах, однак варто зазначити, що вони спрямовані також на субнаціональний рівень (осіб приватного права), у тому числі на громадян. Муніципалітети, національні уряди, приватні фонди та міжнародні організації також беруть активну участь у багатьох проектах у межах інноваційних джерел фінансування розвитку.

Новаторські концепції в наш час поширюються та знаходять свій вияв у різноманітних формах, до яких належать глобальні трастові фонди охорони здоров'я, державні гарантії й механізми страхування, спільні міжнародні фіскальні механізми, інвестиції в акціонерний капітал, інвестиції в облігації, контрциклічні кредити, різноманітні системи розподілу коштів, мікрофінансування та мезофінансування тощо. Складність пристосування цих інструментів до конкретних потреб країн, непрогнозованість та неефективність окремих інструментів в умовах окремих країн залишаються поточними проблемами державного управління у сфері охорони здоров'я. Варто зазначити, що значний прогрес був досягнутий з огляду на практичні досягнення з тих пір, як ці питання визнали на найвищому рівні в низці багатосторонніх угод та декларацій.

На сьогодні можна навести цілу низку ініціатив, які перейшли від обговорення до реалізації в галузі охорони здоров'я.

Перший із таких механізмів – міжнародна ініціатива щодо солідарності міжнародних авіакомпаній. У 2006 році Президент і Міністр закордонних справ Франції разом із Президентом Бразилії й урядами Чилі, Норвегії та Сполученого Королівства уклали угоду про впровадження податку на авіаквитки, доходи від якого спрямовувались на сприяння розширенню доступу до охорони здоров'я – захисту від ВІЛ/СНІДу, туберкульозу та лікування малярії, зниження цін на лікарські засоби й тестові препарати, а також прискорення темпів надання таких препаратів тим, хто їх потребує. Цей збір стягується з пасажирів, які вилітають з аеропортів на території країн, що реалізують цю схему. Згідно з офіційними даними він не вчинив істотного негативного впливу на інтенсивність повітряного руху та забезпечив стабільне джерело надходження коштів. Доходи, отримані на національному рівні, потім координуються на міжнародному рівні для розподілу, здебільшого з метою міжнародної закупівлі лікарських засобів організацією UNITAID, метою чого є зниження вартості витрат на закупівлю лікарських засобів від малярії, туберкульозу та ВІЛ/СНІДу через ринкові механізми попиту й пропозиції.

Навіть за таких умов розвитку міжнародного співробітництва ефективне регулювання сфери охорони здоров'я неможливе без цілісної системи державного управління в окремих країнах. Управління сферою охорони здоров'я – це діяльність органів державного, громадського, соціального управління, спрямована на реалізацію поставлених державою цілей і завдань щодо соціально-економічного розвитку країни. Зміст усіх видів влади, у тому числі й економічної, проявляється в суворо визначених формах. До них належать керівництво, організація, контроль тощо [2].

Як показує світовий досвід, успішний розвиток суспільства значною мірою залежить від організації державного управління, від структури законодавчої й виконавчої влади, розмежування повноважень між окремими гілками влади, характеру взаємодії органів центральної влади з місцевими органами управління тощо.

Особливу роль сьогодні відіграють функції управління, за допомогою яких реалізуються процеси управління підприємствами, установами та організаціями сфери охорони здоров'я різних форм власності. Основними функціями управління, на нашу думку, є такі: економічний аналіз, прогнозування, планування, організація, стимулювання, інформація, облік і контроль за ходом реалізації державної політики охорони здоров'я, досягнення кількісних та якісних показників. Ефективне функціонування сучасної моделі управління неможливе без апарату управління, до складу якого включаються люди та служби, які забезпечують функціонування фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Фінансування охорони здоров'я гостро стоїть на глобальному порядку денному політики в цій галузі [3].

Більше того, проблема дефіциту фінансування охорони здоров'я була відображена в ЦРТ, у світлі поширення епідемії СНІДу, а також зростання ураження неінфекційними захворюваннями в країнах із низьким і середнім рівнем доходу. Питання соціально-економічного розвитку, втілені в ЦРТ, імовірно, не тільки сприяють досягненню цілей, пов'язаних із подоланням бідності, а й відображають соціальні детермінанти охорони здоров'я та ведення здорового способу життя. Системи охорони здоров'я окремих держав, безумовно, можуть і повинні відігравати вирішальну роль у цьому процесі, але їм необхідне достатнє фінансування та впровадження ефективних механізмів державного управління [4].

Важливою детермінантою відродження інтересу до фінансування охорони здоров'я є усвідомлення необхідності нових механізмів, які б виходили за межі традиційних механізмів державного управління в цій сфері. Так, упродовж 1980–1990-х років найбільш широко використовувались механізми відшкодування витрат або спільного несення витрат за рахунок внесків користувачів послугами установ державного сектора, насамперед за рахунок прямих (outofpocket) платежів за фактом надання таких послуг [5]. Практика ж останніх років вказує на зміщення акценту до фінансування охорони здоров'я за принципом передоплати, у результаті чого люди повинні регулярно робити свій внесок у відшкодування вартості медичної допомоги через механізм податкових платежів і/або страхових внесків, що забезпечує більший фінансовий захист для домогосподарств, ніж платежі outofpocket [6].

Для того щоб подати конкретні вказівки щодо можливих підходів до державного управління у сфері охорони здоров'я, необхідно не тільки визначити загальні детермінанти фінансово-економічних механізмів управління в цій сфері, що було зроблено вище, а й дослідити сутність їх окремих складових елементів.

Оцінка механізмів фінансування охорони здоров'я зазвичай здійснюється на підставі того, наскільки вони є здійсненні, об'єктивні, ефективні та стійкі. Зазначені критерії використовуються для оцінки механізмів фінансування з метою виявлення найкращої практики.

Техніко-економічне обґрунтування здійсненності – компонент, який насамперед береться до уваги під час оцінки фінансових механізмів, оскільки пов'язаний із відповідями на такі важливі питання: чи зацікавлені сторони схильні до того, щоб

підтримати конкретний механізм фінансування або виступити проти? Чи достатньо розвинений адміністративний потенціал (наприклад, система актуарного оцінювання, належний розвиток інформаційних систем тощо) для забезпечення його успішної реалізації?

Поняття об'єктивності традиційно є найбільш обговорюваним. Існує, однак, загальновизнане переконання з приводу того, що люди повинні робити свій внесок у фінансування охорони здоров'я відповідно до їх платоспроможності та отримувати медичні послуги відповідно до їх потреби в догляді [7]. Справедливою на сьогодні визнається система фінансування охорони здоров'я, яка включає перехресне субсидування від багатих до бідних і від здорових до хворих. Такі механізми перехресного субсидування здатні гарантувати те, що жодна родина не збідніє через потреби в послугах охорони здоров'я та несподівано висока вартість медичної допомоги не стане тягарем для окремої людини або родини.

Зрозуміло, що навколо тлумачення принципу внеску відповідно до платоспроможності точаться інтенсивні дебати. Будь-яка схема охорони здоров'я повинна, наскільки це можливо, уникати регресивних механізмів фінансування, у результаті чого групи з низьким рівнем доходів витрачають більш високий відсоток свого доходу на охорону здоров'я, ніж групи з високим. Тим не менше немає також однозначних аргументів на користь пропорційної системи, за якої кожен робить свій внесок у розмірі однакового відсотка доходу на фінансування охорони здоров'я (багаті будуть платити більше в абсолютному вираженні), або прогресивної системи, за якої високі доходи груп зумовлюють відрахування більш високого відсотка доходу, ніж для груп із низьким рівнем.

Так, у разі істотної міри нерівності доходів населення, як це спостерігається в багатьох країнах із низьким і середнім рівнем доходів (зазвичай для визначення таких країн використовується Індекс Джині), є вагомі аргументи на користь прогресивного фінансування охорони здоров'я. Прогресивна система фінансування соціальних послуг вважається основою перерозподільної політики в країнах із низьким і середнім рівнем доходу [8]. Незважаючи на те, що пропорційна система фінансування охорони здоров'я (можливо, навіть з елементами регресивності) може сприяти скороченню нерівності в таких країнах, як Україна, автор дослідження є прибічником прогресивних механізмів фінансування як засобу досягнення справедливої системи фінансування, тобто системи, за якої люди відраховують витрати залежно від їх здатності платити.

Іншим показником сутності фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я є ефективність. Ефективним механізмом фінансування вважається той, який генерує відносно велику кількість коштів і, таким чином, відкидає необхідність у численних механізмах фінансування, кожний із яких дає змогу надавати лише невелику кількість грошових коштів [9]. Крім того, поняття ефективного механізму фінансування включає в себе також зменшення витрат на збирання коштів та інші управлінські витрати, залишаючи якомога більше доходів для фактичного надання медичного обслуговування [10].

Важливим моментом є те, якою мірою механізм фінансування охорони здоров'я сприяє аллокативній ефективності (доцільності того чи іншого способу розподілу) і технічній ефективності у використанні ресурсів. Аллокативна ефективність знаходить вияв під час розподілу ресурсів між різними рівнями надання медичної допомоги (наприклад, у співвідношенні фінансування лікарняного догляду та первинної медико-санітарної допомоги), а також серед послуг, пов'язаних із різними галузями охорони здоров'я (наприклад, протидія поширенню туберкульозу, гіпертонії, імунізація населення тощо). Така ефективність означає надання ресурсів для тих служб, на які покладено найважчий тягар забезпечення охорони здоров'я, у межах найбільш економічно ефективних заходів, тобто заходів, які дають змогу запропонувати найнижчу вартість послуг на одиницю результату охорони здоров'я (наприклад, якісні показники охорони здоров'я на рік).

Технічна ефективність використання ресурсів забезпечується за допомогою технічних механізмів підвищення ефективності надання ресурсів для максимальної кількості профінансованих послуг і мінімізації вартості кожної з них без шкоди для якості медичних послуг [11].

Стійкість механізму фінансування полягає переважно в його довгостроковій стабільності й наявності потенціалу для отримання прибутку. Якщо дохід, отриманий за рахунок механізму фінансування, схильний до значних і частих коливань (волатильності), він не може вважатись надійним та, імовірно, повинен бути замінений на більш передбачуваний механізм у середньо- й довгостроковій перспективі. Стійкість фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я, здатність до підтримки його рівня фінансування в довгостроковій перспективі та розширення бази фінансування детерміновані тим, що потреба в медико-санітарній допомозі зростає постійно [12].

Сталий розвиток передбачає стабільне, довгострокове, цілеспрямоване планування для поступового збільшення внутрішнього фінансування медичних послуг. Наприклад, Альянс ГАВІ (раніше відомий як Глобальний альянс із вакцин та імунізації, www.gavialliance.org) надає кошти донорів для допомоги країнам у впровадженні програми імунізації, але вимагає розроблення країною-отримувачем допомоги та затвердження міністерством фінансів плану, у якому б передбачалося поступове збільшення внутрішнього фінансування програми з метою забезпечення її стійкості [12].

Проте практика залучення зовнішнього фінансування свідчить про те, що такі механізми часто нестабільні й непередбачувані з багатьох причин. Наскільки дієві вони б не були, ці фактори ускладнюють розподіл функціонального навантаження рівнів державного управління у сфері охорони здоров'я в країнах-одержувачах. Коли такі кошти дійсно надходять, вони часто повинні спрямовуватись на певні види діяльності або боротьбу з певними видами захворювань, відтак іноді (хоча, звичайно, далеко не завжди) спотворюють внутрішню систему пріоритетності дій у сфері охорони здоров'я. На сьогодні спостерігається тенденція зростання надходження зовнішніх ресурсів до системи охорони здоров'я через НУО або безпосередньо до приватного сектора, щоб обійти, а може, навіть послабити залежність від вітчизняних фінансових інститутів. Побічним ефектом цього явища є те, що багато урядів не повідомляють донорам, скільки було направлено до неурядового сектора, а також на що було витрачено кошти. Відтак втрачається можливість відслідковувати загальні витрати на охорону здоров'я, рівень забезпечення пріоритетних програм або рівень витрат на допомогу бідним та іншим вразливим групам населення.

Висновки і пропозиції. Таким чином, реорганізація та оптимізація фінансово-економічних механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я є нагальною потребою для України. Очевидною є необхідність матеріально-технічного забезпечення медичних установ і персоналу на місцевому рівні, перепрофілювання таких установ із метою надання медичної допомоги як різновиду соціальних послуг.

Зосередивши зусилля в справі щодо виявлення інноваційних механізмів із метою залучення коштів для розвитку системи охорони здоров'я та входження до світової спільноти в цьому напрямі, Україна повинна встановити стійкі засоби підтримки прогресу, причому навіть в умовах фінансово-економічної, політичної та гуманітарної кризи.

Список використаної літератури:

1. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. Report of the International Conference on Financing for Development. – Monterrey, Mexico, 2002. – 55 p.
2. Михайлушкин П.В. Основные уровни и органы государственного управления экономикой / П.В. Михайлушкин, А.А. Баранников // Научный журнал КубГАУ. – 2013. – № 92(08). – С. 176–191.
3. World Bank Policy Research Report, Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic. – New York : Oxford University Press for the World Bank, 1997. – 160 p.
4. Gilson L. Removing user fees for primary care in Africa: the need for careful action / L. Gilson, D. McIntyre // Brit-

ish Medical Journal. – 2005. – № 331. – P. 762–765.
5. Akin J. Financing health services in developing countries: An agenda for reform. A World Bank Policy Study / J. Akin, N. Birdsall, D. de Ferranti. – Washington, D.C. : The World Bank, 1987. – 250 p.
6. Preker A. Health financing for poor people: Resource mobilization and risk sharing / A. Preker, G. Carrin. – Washington, D.C. : World Bank, 2004. – 220 p.
7. Wagstaff A. Equity in the finance of health care: some further international comparisons / A. Wagstaff, E. Van Doorslaer, H. van der Burg, S. Calonge, T. Christiansen, G. Citoni and et al. // Journal of Health Economics. – 1999. – № 18. – P. 263–290.
8. Mkandawire T. Targeting and universalism in poverty reduction / T. Mkandawire. – Geneva : UNRISD, 2005. – 300 p.
9. Hoare G. Paying for the health sector: A review and annotated bibliography of the literature on developing countries / G. Hoare, A. Mills // Evaluation and Planning Centre for Health Care Publication № 12. – London : EPC, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 1986. – P. 2–5.
10. Homedes N. Why neoliberal health reforms have failed in Latin America / N. Homedes, A. Ugalde // Health Policy. – 2005. – № 71. – P. 83–96.
11. Donaldson C. Economics of health care financing: The visible hand / C. Donaldson, K. Gerard. – Basingstoke : Macmillan, 1993. – 180 p.
12. McPake B. What can we learn from international comparisons of health systems and health system reform? / B. McPake, A. Mills // Bulletin of the World Health Organization. – 2000. – № 78. – P. 811–820.

Ильяшенко В. А. Детерминация и сущность финансово-экономических механизмов государственного управления в сфере здравоохранения

В статье рассматриваются тенденции детерминации и сущность финансово-экономических механизмов государственного управления в сфере здравоохранения. Реорганизация и оптимизация финансово-экономических механизмов государственного управления в сфере здравоохранения является насущной необходимостью для Украины. Украина должна установить устойчивые средства поддержки прогресса, причем даже в условиях финансово-экономического, политического и гуманитарного кризиса.

Ключевые слова: государственная политика, финансово-экономические механизмы государственного управления, управление здравоохранением, детерминация, реорганизация и оптимизация финансово-экономических механизмов государственного управления.

liashenko V. Determination and the essence of financial and economic mechanisms of public health management

The article is considered the trend determination and nature of financial and economic governance mechanisms in health care. Reorganization and optimization of financial and economic mechanisms of public administration in the health sector is an urgent necessity for Ukraine. Ukraine should establish sustainable means of supporting progress, even in the context of a financial, economic, political and humanitarian crisis.

Key words: *state policy, financial and economic mechanisms of public administration, health care management, determination, reorganization and optimization of financial and economic mechanisms of public administration.*

УДК 352.77

К. Х. Герасимюк
кандидат наук із державного управління,
начальник відділу з питань персоналу апарату
Вінницької обласної державної адміністрації

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Стаття присвячена актуальним питанням реформування медичної галузі України в умовах децентралізації. Проаналізовано пропозиції змін до законодавства України у сфері медицини. Висловлено авторські міркування щодо вирішення актуальних проблем зазначеної галузі в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: *децентралізація, децентралізація влади, медична галузь, реформування медичної галузі.*

Постановка проблеми. Україна з моменту отримання незалежності перебуває в стані реформування в різних галузях життєдіяльності.

Проблема пошуку оптимальної системи медичного обслуговування населення, що була б спроможною ефективно реалізовувати як державні, так і місцеві інтереси, відповідала б очікуванням різних соціальних суб'єктів, вчасно реагувала б на сучасні виклики є особливо актуальною, адже спрямована на збереження головного ресурсу держави – життя та здоров'я її громадян. І саме від оптимальної територіальної організації медичного обслуговування, збалансованості відносин між центральними, регіональними та місцевими органами управління зазначеної галузі багато в чому залежить досягнення мети. Проте протягом періоду незалежності України пошук оптимальної моделі медичного обслуговування населення, тобто такої, яка, з одного боку, враховувала б більшість інтересів на територіальному рівні, а з другого – була б ефективною, не призвів до якогось чіткого результату. Спроби реформування наражалися та продовжують наражатися на протидію з боку влади різних рівнів, частково медичних кадрів, представників бізнесу тощо. Ситуація особливо загострилася після впровадження політики децентралізації, адже, з одного боку, вона зачіпає інтереси місцевих еліт, а з другого – впливає на рівень медичного обслуговування пересічних громадян.

© Герасимюк К. Х., 2017

Така ситуація, на нашу думку, склалася через відсутність чітких механізмів державного управління реформуванням у зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реформування медичної галузі в Україні присвятили свої дослідження науковці та практики. Предметом їхніх досліджень стали реалізація та захист прав пацієнтів в умовах інформатизації охорони здоров'я (З. Черненко, А. Пироженко), розвиток медичної галузі в умовах децентралізації (В. Запорожан, М. Шевченко), відповідність пропонованих змін у сфері медичного обслуговування населення Конституції України (А. Олійник, О. Мусій), кадрова криза та недоліки медичної освіти в Україні (Г. Слабкий, В. Парій, М. Дейкун), проблеми впровадження медичної реформи на місцях (В. Василинчук, О. Богомолець) тощо. Але досі комплекс питань, пов'язаних із механізмами державного управління реформуванням медичної галузі в умовах децентралізації залишається недостатньо вивченим.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану реформування медичної сфери в умовах децентралізації виявити проблеми застосування механізмів державного управління, а також запропонувати напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи проблему реформування медичної галузі в Україні, можна дійти висновку, що вона досить детально стала

розроблятися з 2011 р., про що свідчать як затверджені закони України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги», «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» [1; 2], так і ціла низка наказів Міністерства охорони здоров'я щодо методичних рекомендацій визначення нормативів навантаження на медичних працівників; затвердження: примірного табеля оснащення лікувально-профілактичних підрозділів закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу; примірного положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та примірних положень про його підрозділи; примірного переліку лабораторних досліджень, що здійснюються під час надання первинної медичної допомоги населенню; примірних штатних нормативів центру первинної медичної (медико-санітарної) допомоги; порядку вибору та зміни лікаря первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та форм первинної облікової документації; положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи; індикаторів якості медичної допомоги; положення про Єдиний електронний реєстр листків непрацездатності, табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні відновного та інтенсивного лікування; положень про заклади охорони здоров'я, які входять до складу госпітальних округів і їх структурних підрозділів; організацію підготовки та підвищення кваліфікації лікарів, фельдшерів (медичних сестер) станцій швидкої медичної допомоги з медицини невідкладних станів у пілотних регіонах; створення робочої групи з інформаційного супроводу реформ за напрямом «Реформа медичного обслуговування» тощо.

Крім того, Кабінет Міністрів України ухвалив низку постанов щодо реформування системи охорони здоров'я в Україні та затвердив Концепцію з реформи фінансування системи охорони здоров'я і Концепцію розвитку системи громадського здоров'я [3; 4].

Такий значний доробок щодо нормативного забезпечення медичної реформи свідчить не лише про важливість правового механізму, а й несе в собі ряд загроз щодо його здійснення. В Україні впроваджується поняття гарантованого пакету медичної допомоги, а саме – чітко визначений набір медичних послуг і ліків, право на отримання якого матимуть усі без винятку громадяни України. Гарантований пакет медичної допомоги щороку переглядатиметься та публікуватиметься. Такий підхід може нести безпосередню загрозу здоров'ю та життю конкретного пацієнта, адже якщо його проблема не буде занесена до гарантованого пакету медичної допомоги і в нього не буде потрібних коштів, то навряд чи він зможе чекати до того часу, поки такий пакет не переглянуть. Крім того, хто і за яких умов буде вносити та переглядати гарантований пакет медичної допомоги, адже законодавчо не визначено конкретних критеріїв щодо формування зазначеного пакету. До того ж у такому разі є широке поле для корупційної складової та лобіювання приватними медичними закладами медичних послуг, фінансованих із бюджету, які не є необхідними для лікування, проте є досить вартісними.

Викликає низку питань і надання права лікарням самостійно формувати свій штатний розпис. З одного боку, такий підхід дасть можливість оптимізувати кадри медичного закладу, а з другого – в умовах недофінансування може привести до звільнення кваліфікованих медичних працівників.

Розпочатий процес створення Госпітальних округів спрямований на формування механізму співпраці між органами місцевої влади (районами, містами, об'єднаними територіальними громадами) для вдосконалення управління медичною інфраструктурою. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» встановлює технічні критерії та порядок створення госпітальних округів, а саме:

– наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування (першого чи другого рівня);

– охоплення території з населенням мінімум 200 тис. осіб у разі наявності лікарні 2-го рівня або 120 тис. осіб у разі наявності лікарні тільки 1-го рівня;

– можливість доїзду до лікарні інтенсивного лікування з будь-якої точки округу за 60 хвилин [5**]**.

На заваді впровадженню госпітальних округів відповідно до вимог постанови стають нерівномірність розселення мешканців навіть у межах однієї області, незадовільні комунікації, відтік висококваліфікованих медичних кадрів, відносна спроможність більшості новостворених об'єднаних територіальних громад, відсутність чіткого стратегічного бачення управлінської системи медичною галуззю на регіональному та місцевому рівнях.

Безпосередньо на принципах децентралізації та субсидіарності має базуватися нова система громадського здоров'я в Україні, проголошена в Концепції розвитку системи громадського здоров'я [4]. Метою концепції є створення системи відповідальності місцевих органів влади за збереження здоров'я та попередження захворювань населення.

Координатором і технічним лідером програм і проектів у зазначеній сфері має стати Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я. Центр матиме доступ до медичної статистичної інформації, здійснюватиме обробку баз даних, готуватиме науково обґрунтовані рішення й аналітику у сфері громадського здоров'я. Також він керуватиме обласними установами у сфері громадського здоров'я. Реалізацію політики у сфері громадського здоров'я на регіональному рівні здійснюватимуть органи місцевого самоврядування. Вони будуть відповідальні за санітарний і епідеміологічний добробут населення, імплементацію Національної стратегії громадського здоров'я на місцевому рівні, а також за інформування населення [6].

Проте недосконалість правового поля, яке сьогодні регулює сферу громадського здоров'я в Україні, застаріла система моніторингу захисту населення від небезпечних інфекційних хвороб, низький рівень життя основної маси населення стоять на заваді виявленню неінфекційних захворювань. Низький рівень поінформованості громадськості щодо стану навколишнього середовища, якості продуктів харчування та лікарських засобів тощо, застаріла система підготовки та мотивації кваліфікованих медичних кадрів, а також спірні реформаторські пропозиції щодо персоналу (наприклад, заміна парамедиками лікарів і фельдшерів швидкої допомоги – *К. Г.*), на нашу думку, є прямим шляхом до значного зниження рівня кваліфікації спеціалістів, які надають допомогу населенню на місцях. Перепрофілювання лікарів вузьких спеціальностей на сімейних також не викликає ентузіазму – педіатрія й інші спеціальності мають відмінності, тому їх важко висококваліфіковано діагностувати одному лікарю. Чи не перетвориться сімейний лікар на простого посередника між пацієнтом і вузьким спеціалістом? Крім того, обирання лікаря в сільській місцевості просто зводиться нанівець через малу кількість фахівців. До того ж надмірна завантаженість гарного спеціаліста вплине на якість обслуговування, майнові питання (наприклад, амбулаторія може бути або власністю громади, або району, або Центру надання первинної медико-санітарної допомоги – *К. Г.*), різне матеріально-технічне забезпечення медичних закладів у різних районах і областях тощо. Постають питання щодо спільного фінансування медичних закладів місцевими бюджетами і Національною службою здоров'я. Такі питання занадто глобальні, аби їх вирішували на місцевому рівні. Такий стан речей може призвести до того, що органи місцевої влади будуть впроваджувати зазначену Концепцію формально. А отже, і Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я не буде отримувати достовірної інформації з місць, тому і його діяльність також викликатиме питання.

Крім того, через запровадження єдиних тарифів за медичні послуги по всій Україні може виникнути дисбаланс, коли популярні лікарні в обласних центрах стануть переповненими, а менш обладнані медичні заклади в районах пустуватимуть, а перевантаженість знизить якість надаваних послуг.

Чинна редакція урядового законопроекту чітко визначає, що з початку

2020 р. гроші з бюджету виділятимуть лише на заклади з переліку, затвердженого Кабміном [7]. Такий стан речей може призвести до закриття низки медичних закладів на місцях, що знівелює принцип рівного доступу всіх громадян до соціальних послуг.

Багато питань не вирішено і в процесі створення об'єднаних територіальних громад. Вони напряму отримали медичні субвенції з державного бюджету на первинну та вторинну медичну допомогу і стали їх розпорядниками, однак механізми організаційно-структурного розмежування системи охорони здоров'я розроблені не були. Тому на практиці виникло багато проблем (щодо передавання амбулаторій і фельдшерсько-акушерських пунктів, працевлаштування фахівців, організації медичного обслуговування населення – *К. Г.*), які доводиться узгоджувати лише шляхом досягнення компромісу між усіма зацікавленими сторонами. Досить значним ризиком є перехід об'єднаних територіальних громад на прямі відносини з державним бюджетом, що посилює процеси фрагментації і без того недостатніх фінансових ресурсів [8].

Висновки і пропозиції. Отже, аналіз наукових доробок, чинного законодавства України та проектів нормативних актів дозволив визначити низку проблем у застосуванні механізмів державного управління реформуванням медичної галузі в умовах децентралізації:

– суперечливі норми чинних нормативно-правових актів і пропонованих проектів призводять до маніпулювання під час їх впровадження, нерозуміння на місцях суті впроваджуваних реформ, викликають соціальну напругу тощо;

– формальна передача значних повноважень із реформування медичної галузі на місця призводить до організаційного колапсу впровадження реформи, адже фактично місцева влада не має чіткої картини плану реформи (матеріально-технічне та кадрове забезпечення медичних закладів, формування мережі таких закладів, недосконалість системи моніторингу, неналежні комунікації, невизначеність щодо рівнів госпітальних округів тощо – *К. Г.*). Ухвалення правильного управлінського рішення на місцях вимагає розуміння стратегії на загальнодержавному рівні;

– недостатня поінформованість громадськості як про кінцевий результат реформи, так і про кожен її етап на окремому територіальному рівні;

– невизначеність щодо фінансування медичних закладів різних рівнів, що може призвести до невмотивованого їх скорочення.

Отже, зазначені проблеми можна вирішити, на нашу думку, визначивши кінцеву мету реформи з чіткими критеріями її досягнення.

Узгодити нормативно-правову базу та проекти нормативних актів щодо реформи медичної галузі з Конституцією України. Визначити функції, повноваження, рівень компетентності та відповідальності кожної ланки влади, їх взаємозв'язків у процесі впроваджуваних змін. Залучити до процесу розробки зазначених нормативно-правових актів регіональні наукові й освітні центри.

Список використаної літератури:

1. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві : Закон України № 3612–VI від 7 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3612-17.
2. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України № 3611–VI від 7 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3611-17.
3. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1013-р від 30 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р.
4. Про схвалення концепції розвитку системи громадського здоров'я в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1002-р від 30 листопада 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249618799.
5. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : постанова

Кабінету Міністрів України № 932 від 30 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF.
6. Побудова нової системи громадського здоров'я в Україні // Офіційний веб-сайт Міністерства охорони здоров'я України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20161006_b.html.
7. Лебедь Р. Медична реформа : п'ять приводів для суперечок // BBC Україна. – 9 червня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/ukrainian/features-40191470.
8. Слабкий Г. Кадровий потенціал охорони здоров'я – за крок до кризи // Ваше здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vz.kiev.ua/kadrovyj-potentsial-ohorony-zdorov-ya-za-krok-do-kryzy.

Герасимюк К. Х. Децентрализация власти: проблемы реформирования медицинской отрасли

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования медицинской отрасли Украины в условиях децентрализации. Проанализированы предложения изменений к законодательству Украины в сфере медицины. Предложены авторские размышления относительно решения актуальных проблем указанной отрасли в условиях децентрализации власти.

Ключевые слова: *децентрализация, децентрализация власти, медицинская отрасль, реформирование медицинской отрасли.*

Herasymiuk K. Decentralization of authority: challenges of medical sector reforming

The article is devoted to the urgent issues in reforming medical sector of Ukraine under the conditions of decentralization. The proposals on amendments to the legislation of Ukraine in the area of medicine are analyzed. The author's findings in solving current problems of medical sector under the conditions of decentralization of authority are presented.

Key words: *decentralization, decentralization of authority, medical sector, medical sector reform.*

УДК 351.86:614:659.3

О. В. Губар
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного
управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНА КОМПОНЕНТА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Проведено дослідження інформаційної безпеки як інтегрованої складової державного управління у сфері біологічної безпеки, обґрунтовані сучасні підходи до розуміння сутності основних інформаційних загроз національній безпеці, визначено основні форми деструктивних впливів на інформаційний простір, а також основні інструменти сучасної інформаційної боротьби. Визначено основні проблемні аспекти забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки, зокрема, найбільш вразливі інформаційні та облікові автоматизовані системи суб'єктів забезпечення біологічної безпеки.

Ключові слова: *інформаційна безпека, державне управління, система державного управління у сфері біологічної безпеки, державне управління у сфері біологічної безпеки.*

Постановка проблеми. Доктриною інформаційної безпеки України до життєво важливих інтересів суспільства та держави віднесено формування позитивного іміджу України у світі. Загрозами національним інтересам визнано проведення спеціальних інформаційних операцій в інших державах для створення негативного іміджу України у світі. Пріоритетами державної політики в інформаційній сфері визнано боротьбу з дезінформацією та деструктивною пропагандою, недопущення використання міжнародного інформаційного простору в деструктивних цілях або для дискредитації України на міжнародному рівні [1]. Також до загроз інформаційній безпеці, кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів віднесено: ведення інформаційної війни проти України; відсутність цілісної комунікативної політики держави, уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак; фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом [2].

У сучасних умовах підвищення обсягу і швидкості поширення інформації, технологізації інформаційного протиборства для забезпечення геополітичного авторитету держави важливого значення набувають інформаційні фактори. Інформаційний простір стає ареною геополітичної конкуренції та важливим інструментом впливу на свідомість населення. Більшість країн світу визнали інформаційний простір черговим простором суперництва. Рівень розвитку та безпека інформаційного середовища активно впливають на всі складові національної безпеки. Інформаційна безпека є складовою національної безпеки та впливає на захищеність національних інтересів в багатьох сферах життєдіяльності суспільства, включаючи сферу біологічної безпеки, тому деякі науковці розглядають інформаційну безпеку як складову інших сфер національної безпеки. Водночас інформаційна компонента є обов'язковим структурним складником та, одночасно, важливою характеристикою механізму державного управління у сфері біологічної безпеки. За допомогою інформації здійснюється керівний вплив на процеси, що відбуваються в системі державного управління у сфері біологічної безпеки для досягнення бажаних цілей та отримується інформація про стани об'єкта управління системи в цілому [6].

Процес державного управління як сукупність перетворюваної інформації можна розглядати як процес інформаційного обміну. Змістовна характеристика інфор-

© Губар О. В., 2017

маційної компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки містить структуру інформації, бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки. Основним продуктом державного управління є використання, передача, аналіз, формування та зберігання інформації. З огляду на викладене виникла необхідність розгляду інформаційної безпеки як інтегрованої складової державного управління у сфері біологічної безпеки.

Вирішення зазначених завдань є комплексною науковою проблемою, тому в межах проведеного дослідження сконцентровано увагу на державно-управлінському аспекті інформаційної безпеки як інтегрованої складової державного управління у сфері біологічної безпеки, а саме – на питаннях забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань формування інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки присвячені роботи В. Антонюка, В. Горбуліна, Р. Марутян, О. Литвиненка, Г. Почепцова та ін. Правові аспекти регулювання процесів захисту інформації та інформатизації розглянуто в роботах Р. Власенка, Р. Калюжного, О. Кохановської, О. Сосніна та ін. Проблемам інформаційної безпеки, інформаційного протиборства та інформаційних війн присвячені праці Г.Грачова, З. Бжезинського, Л. Брауна, Г. Кіссінджера, І. Мельника, Г. Почепцова, В. Петрика, В. Панченко, О. Степка, Х. Френч, Ч. Флавіна та ін. Однак, незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження інформаційної безпеки як інтегрованої складової державного управління у сфері біологічної безпеки.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан інформаційної компоненти механізму державного управління, її ролі та місця в державному управлінні у сфері біологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. На фоні зростання впливу зовнішніх і внутрішніх деструктивних чинників загрозливих масштабів набуває першості деструктивність зовнішньої залежності України, що може призвести до негативних наслідків та втрати державного суверенітету.

Стан здоров'я населення України оцінюється як незадовільний. Зберігається високий рівень загальної смертності (13,9 на 1000 населення), у 2015 році коефіцієнт смертності залишався одним із найвищих у Європі. В країні відбуваються зміни, що супроводжуються руйнівними процесами, внаслідок чого створюється середовище, сприятливе для поширення соціально обумовлених хвороб – ВІЛ-інфекції, туберкульозу тощо. Внаслідок проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях значно погіршився санітарно-гігієнічний стан населених пунктів та об'єктів життєзабезпечення, погіршується епідемічна ситуація в країні.

Комплекс біохімічних і фізіологічних процесів, що забезпечують життєдіяльність організмів перебуває у тісному взаємозв'язку з навколишнім середовищем. Важливе значення у збереженні живими організмами їх біологічної сутності, біологічних якостей, системоутворюючих зв'язків та характеристик, здатності до ефективного функціонування і прогресивного розвитку відіграє епідемічний процес, що включає в себе не лише біологічні, а й соціальні компоненти. Існування біологічних видів збудників та безперервність епідемічного процесу на території країни забезпечується постійною взаємодією у певних соціальних і природних умовах популяцій збудників-паразитів і хазяїв, а також сукупність абіотичних і біотичних елементів навколишнього природного середовища, що впливають на епідемічний процес. Таким чином, природний фактор відіграє важливу роль в еволюційному становленні паразитарних систем, визначає механізми їх регулюючої ролі та конкретні прояви епідемічного процесу [9, с. 25]. Незважаючи на важливість об'єктивних природних процесів, що впливають на розвиток епідемічного процесу, важливу роль у забезпеченні біологічної безпеки відіграє діяльність суб'єктів забезпечення біологічної безпеки. Використання державою-агресором інструментів сучасної інформаційної боротьби може призвести до протиправ-

ної діяльності або бездіяльності зазначених суб'єктів та створення реальної загрози для національної безпеки, що свідчить про важливість інформаційної компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки.

В умовах глобалізації епідемічних процесів, наявності науково- технологічних передумов для розробки біологічних засобів масового ураження, зростання загрози тероризму покращення інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки є необхідною передумовою для забезпечення ефективності державного управління в зазначеній сфері.

За даними всесвітнього економічного форуму в рейтингу розвитку інформаційних технологій Україна займає 71 місце, інформаційно-обчислювальні ресурси, задіяні під «хмари», з кожним роком зростають, збільшується рівень довіри до хмарних технологій, близько 90% користувачів вважають їх досить безпечними та надійними, незважаючи на те, що кібернетичні атаки на інформаційні ресурси держави стали невід'ємним компонентом гібридної війни [12]. При цьому майже відсутня достовірна інформація щодо наявних ресурсів та можливостей суб'єктів біологічної безпеки, зокрема, щодо використання ними хмарних технологій та розміщення «хмари» на ресурсах провайдера.

Результати аналізу літературних джерел свідчить про те, що основною інформаційною загрозою національній безпеці можна вважати загрозу інформаційного впливу країни-агресора на свідомість, підсвідомість, інформаційні ресурси, інформаційну сферу машинно-технічних систем та інші об'єкти інформаційної інфраструктури країни з метою нав'язування особистості, суспільству й державі бажаної для країни агресора системи цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної та державної діяльності, управління їх поведінкою і розвитком у напрямку, визначеному країною-агресором [5, с. 2]. До основних форм деструктивних впливів на інформаційний простір відносять: проведення спеціальних інформаційних операцій та актів зовнішньої інформаційної агресії; блокування передачі повідомлень; вплив на форму повідомлень, механізми передачі, зберігання, обробки даних тощо [3].

Важливим інструментом сучасної інформаційної боротьби є інформаційна зброя, здатна: завдавати значної шкоди національним інтересам, підривати основи державності; дискредитувати органи влади та ускладнювати прийняття ними важливих управлінських рішень в життєво важливих сферах життєдіяльності суспільства і держави, блокувати систему державного управління; створювати атмосферу напруженості в суспільстві, дезорганізувати економіку, систему комунікацій; підривати міжнародний авторитет держави тощо [10].

Спеціальні інформаційні операції та акти зовнішньої інформаційної агресії у сфері біологічної безпеки, як і в інших життєво важливих сферах життєдіяльності суспільства і держави, передбачають завдання шкоди життєво важливим інтересам держави у цій сфері та здійснення вигідного впливу для отримання переваг для держави – ініціатора проведення таких операцій. Як правило, спеціальні інформаційні операції у сфері біологічної безпеки, як і в інших сферах, проводяться спеціальними органами іноземних держав або транснаціональних структур уповноваженими суб'єктом інформаційної війни на здійснення діяльності та передбачають проведення акцій деструктивного впливу для сприяння вчиненню протиправних дій, спрямованих на підрив та ослаблення державного ладу, можуть бути спрямовані проти суб'єктів, що приймають рішення у сфері біологічної безпеки, для компрометації України на міжнародній арені, завдання шкоди опонентам, політичної або економічної дестабілізації тощо. Для здійснення прихованого впливу іноземних держав у сфері біологічної безпеки, як і в інших сферах, використовуються такі загальновідомі методи, як: дезінформування, пропаганда, психологічний тиск тощо. Широко використовується упереджене висвітлення спеціально підібраних правдивих даних, а також подача правдивих даних у спотвореному вигляді. Внаслідок подібних маніпуляцій виникає ситуація, коли суб'єкти забезпечення біологічної безпеки держави фактично знають прав-

диву інформацію про наміри або конкретні дії країни-агресора, однак сприймають їх адекватно і не готові протидіяти негативному впливу.

Інформаційний вплив може здійснюватися на: інформаційні ресурси суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, науково-дослідних установ; системи зв'язку і управління та їх інформаційне забезпечення; центри обробки та аналізу інформації; морально-психологічний стан співробітників тощо. Ми поділяємо думку вітчизняних і закордонних дослідників, що найбільш ефективним є використання інформаційної зброї в рамках проведення скоординованих спеціальних інформаційних операцій.

Результати проведених досліджень свідчать про проведення на території держави акцій інформаційного впливу, тобто одноразових акцій інформаційно-психологічного та інформаційно-технічного впливу, що передбачають запланований вплив на свідомість і поведінку людей шляхом поширення упередженої інформації та спеціальних інформаційних операцій – спланованих дій, спрямованих на ворожу, дружню або нейтральну аудиторію, для схилення до прийняття управлінських рішень або вчинення дій, вигідних для суб'єкта інформаційного впливу, включаючи вплив на інформаційно-технічну інфраструктуру. Зокрема, має місце проведення таких акцій у сфері біологічної безпеки та охорони здоров'я населення, про що свідчить наявність таких основних ознак проведення спеціальних інформаційних операцій, як зростання кількості повідомлень негативного змісту певного напряму, збільшення емоційності, тенденційності, сенсаційності при висвітленні певних питань, лавиноподібність. При цьому зазначені операції здійснюються за однаковою схемою. Перша стадія проведення такої операції, як і у інших сферах, передбачає створення інформаційного приводу (існуючої або вигаданої події, що використовується для проведення операції). На другій стадії здійснюється актуалізація інформаційного приводу з поступовим збільшенням кількості повідомлень та їх емоційності та недостовірності. На третій – інформаційний привід використовується для досягнення цілей операції, відбувається закріплення інформаційного приводу. Наступною стадією є поступове завершення спеціальної інформаційної операції після досягнення поставленої мети. До проведення таких операцій залучаються зарубіжні та підконтрольні вітчизняні засоби масової інформації, неурядові організації, ресурси всесвітньої мережі Інтернет, агентура впливу іноземних держав, підконтрольні структури з числа представників законодавчого органу, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, релігійних організацій, громадських організацій, відомих діячів науки та культури, представників міжнародних організацій, фармацевтичних компаній і транснаціональних корпорацій. Зазвичай такі операції мають вплив на суспільство з метою переорієнтації на інші цінності, завдання збитків державі, підрив суспільно-політичного ладу. Для проведення спеціальних інформаційних операцій у сфері біологічної безпеки використовуються такі основні методи як дезінформування, пропаганда, диверсифікація громадської думки, поширення чуток тощо. Найчастіше використовується дезінформування, що передбачає введення об'єкту впливу в оману щодо справжності намірів для спонукання його до запрограмованих дій. Як правило, подаються правдиві відомості у перекрученому вигляді, досить поширеним є тенденційне викладення фактів, що полягає в упередженому висвітленні подій та фактів з використанням спеціально підібраних правдивих даних. Крім того, іноді застосовують дезінформування з використанням синтезу правдивої інформації з дезінформацією. Внаслідок низької критичності та навіюваності мас для маніпулювання ними широко використовується негативна пропаганда. Водночас існує ризик проведення акцій дезінформування шляхом імітації витоку закритої інформації, успіху розвідки іноземних партнерів, використання засобів масової інформації тощо.

Одним з аспектів інформаційної боротьби в зазначеній сфері є інформаційно-технічна боротьба. Інформаційна зброя може бути ефективним засобом знищення, змі-

ни або викрадення інформаційних масивів; здобування необхідної інформації внаслідок подолання систем захисту, обмеження або заборони доступу до них для законних користувачів; дезорганізації роботи технічних засобів, виведення з ладу телекомунікаційних та комп'ютерних мереж, високотехнологічного обладнання, що забезпечує життєдіяльність суспільства і функціонування органів державного управління. Інформація, що циркулює в автоматизованих системах державного управління та зв'язку, які є невід'ємними компонентами структури державного управління у сфері біологічної безпеки, стає критично важливим державним ресурсом, що впливає на національну безпеку. Використання засобів реалізації програмно-технічних методів збирання, спотворення, знищення інформації та впливу на функціонування інформаційних систем дозволяє здійснювати несанкціонований доступ до комп'ютерних систем, визначати коди доступу, інформацію про зашифровані дані та передавати отримані відомості каналами обміну зацікавленим країнам. Крім того, можливе використання біологічних засобів, здатних знищувати електронні схеми та радіоізоляційні матеріали, а також мультимедійних та програмних засобів, здатних впливати на підсвідомість операторів інформаційних систем та погіршувати стан їх здоров'я. Найбільш вразливими до такого впливу у сфері біологічної безпеки є інформаційні та облікові автоматизовані системи обробки облікової інформації суб'єктів забезпечення біологічної безпеки та електронні інтегровані системи спостереження за захворюваннями [10]. Тому відсутність належного контролю за діяльністю зі створення та захисту систем збору, обробки, зберігання і передачі інформації у сфері біологічної безпеки, особливо у разі залучення до зазначеної діяльності іноземних агентів, створює сприятливі умови для несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації, здійснення контролю за процесом її передачі та обробки іноземними спецслужбами, а також виникнення технологічної залежності від іноземних держав, що є реальною загрозою для національної безпеки.

Висновки і пропозиції. Інформаційна компонента є однією з найважливіших складових механізму державного управління у сфері біологічної безпеки. В сучасних умовах технологізації інформаційного протиборства діяльність відповідних органів сектору безпеки та існуюче нормативно-правове регулювання є недостатньо ефективними, що ускладнює забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки. Тому завдання щодо наукового пошуку пріоритетних напрямів підвищення ефективності інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки набувають стратегічного значення. Вирішення цих завдань ускладнюється укоріненням корупції, діяльністю державних органів в інтересах міжнародних організацій, транснаціональних корпорацій, в корпоративних та особистих інтересах.

Результати проведених емпіричних досліджень свідчать про збільшення ймовірності використання посадовими особами суб'єктів забезпечення біологічної безпеки міжнародного інформаційного простору в деструктивних цілях, про підвищення активності неурядових структур, які можуть бути залучені до проведення спеціальних інформаційних операцій у сфері біологічної безпеки та здійснення психологічного впливу, а також збільшення активності організацій та окремих осіб, які беруть участь в міжнародних гуманітарних програмах та можуть під виглядом просвітницьких акцій проводити спеціальні інформаційні операції з метою дискредитації України на міжнародному рівні та завдавати шкоди життєво важливим інтересам держави у цій сфері.

Враховуючи зростання кількості повідомлень про співробітництво органів безпеки іноземних держав з хакерськими угрупуваннями, до першочергових заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів біологічної безпеки, можна віднести:

– удосконалення нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері;

– обмеження поширення таємної і конфіденційної інформації, боротьба з дезінформацією, пропагандою і спробами підірвати державний лад;

– забезпечення цілісності суспільства, підтримка правопорядку, запобігання маніпуляціям свідомістю осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави та громадян через інформаційні канали;

– моніторинг інформаційно-технологічних факторів ризику;

– розробку засобів захисту суб'єктів забезпечення біологічної безпеки від небезпечних інформаційних впливів;

– контроль над виробництвом і впровадженням інформаційних технологій, що можуть використовуватися з протиправною метою.

Список використаної літератури:

1. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25.02.2017 р. № 47/2017: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374.
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. № 287/2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070.
3. Петрик В.М. Информационно-психологическая безопасность в епоху глобализации: [учеб. пособ.] / [В.М Петрик, В.В. Остроухов, А.А. Штоквиш и др.]; под ред. В.В. Остроухова. – К., 2008. – 544 с.
4. Жарков Я.М. Інформаційно-психологічне протиборство (еволюція та сучасність): [монографія] / Я.М.Жарков, В.М.Петрик, М.М.Присяжнюк та ін. –К.: ПАТ «Віпол», 2013. – 248 с.
5. Домбровська С.М. Механізми забезпечення інформаційної безпеки як складової державної безпеки України. Теорія та практика державного управління / С.М. Домбровська. – 2015. – Вип. 1(48). – С. 1-5.
6. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – № 2. – С. 105-133.
7. Зозуля О.С. Інформаційна зброя як геополітичний чинник та інструмент силової політики / О.С. Зозуля // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 82-89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv. gov. ua/j- pdf/Dutp_2013_2_12.pdf.
8. Михальчук В.Ф. Спеціальні інформаційні операції в контексті інформаційних війн / В.Ф. Михальчук // Науковий часопис НПУ імені М.П.Драгоманова. Серія № 2. Комп'ютерно-орієнтовані системи навчання: зб. наукових праць / Редрада. – К. : НПУ імені М.П.Драгоманова, 2009. – № 7(14). – С. 207-210.
9. Епідеміологія: [підручник для студ. вищих мед. навч. закладів] / [А.М. Андрейчин, З.П. Василишин, Н.О. Виноград]; за ред. І.П. Колеснікової. – Вінниця: Нова Книга, 2012. – 576 с.
10. Пєвцов Г.В. Інформаційна безпека у воєнній сфері: проблеми, методологія, система забезпечення: [монографія] / Г.В. Пєвцов, С.В. Залкін, С.О. Сідченко, К.І. Хударковський. – Х. : Цифрова друкарня № 1, 2013. – 272 с.
11. Степко О.М. Аналіз головних складових інформаційної безпеки держави / Степко О.М. // Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України. – 2015. – № 1(18).
12. Рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні та світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://edclub.com.ua/analityka/riven-rozvytku-informaciyno-komunikaciynyh-tehnologiy-v-ukrayini-ta-sviti.
13. Антонюк В.В. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики інформаційної безпеки України: автореф. дис. … канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 / В.В. Антонюк; Національна академія держ. управління при Президентові України. – Київ, 2017. – 20 с.

Губарь О. В. Информационная компонента механизма государственного управления в сфере биологической безопасности

В статье рассматриваются вопросы информационной безопасности как интегрированной составляющей государственного управления в сфере биологической безопасности, обоснованы современные подходы к пониманию сущности основных информационных угроз национальной безопасности, определены основные формы деструктивных воздействий на информационное пространство, а также основные инструменты современной информационной борьбы. Проанализированы проблемные моменты обеспечения информационной безопасности субъектов биологической безопасности.

Ключевые слова: *информационная безопасность, государственное управление, государственное управление в сфере биологической безопасности.*

Gubar O. Data component of the government control mechanism in biosecurity sector

The study of information security as an integral component of the government control of biosecurity sector structure is conducted, the modern approaches to understanding the essence of the main cyber threats to state security are justified, the main forms of destructive influences on the informational space are identified, as well as the basic tools of the modern information warfare. The main challenges of biosecurity subjects information security are determined, particularly the most vulnerable information and accounting automated systems of biosecurity ensuring subjects.

The research of information security as an integrated component of state management in the field of biological safety was conducted, modern approaches to understanding the essence of the main information threats to national security were substantiated, the main forms of destructive influences on the information space and the main tools of modern information struggle were determined. The main problem points of ensuring information security of biological safety agents are determined, in particular, the most vulnerable information and accounting automated systems of subjects of providing biological safety.

Key words*: information security, public management, national biological security management, system of state control in the sphere of biological security.*

УДК 351/354

Т. В. Запорожець
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України

НЕСТАБІЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Статтю присвячено актуальним питанням нестабільності українського суспільства в умовах глобалізації. Проаналізовано дієвість процесів демократизації за загальновизнаними критеріями ефективності головних складових стратегії реформування суспільства і держави. Обґрунтовано рекомендації щодо механізмів подолання кризових проявів в українському суспільстві.

Ключові слова: *державна політика, українське суспільство, державне регулювання, ефективність державної політики.*

Постановка проблеми. Зі становленням та розвитком державності в Україні виникли передумови динамічного розвитку суспільства, самореалізації людини та створення для цього належних умов. Саме їх покликана створювати політика, поступово інтегруючи політичні відносини в соціальні, спираючись на ґрунтовні наукові досягнення. Оновлення українського суспільства потребує оновлення політичної свідомості, формування нової політичної – демократичної за характером – культури, що передбачає: заповнення політико-культурного вакууму в свідомості людей; перехід від класових, національних, корпоративних цінностей до загальнолюдських; зростання ролі особистості; створення людині можливостей для реалізації своїх здібностей.

На початку третього тисячоліття Україна опинилася в силовому полі масштабних цивілізаційних змін, які охоплюють два суттєвих процеси.

1. Процес демократизації – впровадження демократичних начал та відповідна перебудова держави й суспільства. Демократизація в політичному сенсі розглядається як поетапний процес подолання авторитаризму, встановлення і розвиток демократії.

Суспільно-політичній практиці відомі різні моделі переходу від авторитаризму до демократії. В Україні, за твердженням політологів, простежується «транзитний» варіант демократизації, за якого існує кілька можливих напрямів її втілення: ліберальний, популістський, номенклатурний, націоналістичний, а також їхні поєднання.

2. Процес набуття Україною ознак постіндустріального (інформаційного) суспільства, якому властиве, поряд із суспільно-політичним, культурно-ціннісне забарвлення. Помітніше його риси виявляються в розвинутих західних суспільствах, деякі з них простежуються і в Україні, яка активно інтегрується в Європу.

Україна – єдина серед європейських країн, яка застрягла у міжкризовому просторі. Після глобальної кризи 2008-2009 рр. більшості країнам вдалося відновити позитивну економічну динаміку, Україна ж сьогодні знову потерпає від кризових проявів. Нинішня слабка економічна динаміка України знаходиться в умовах триваючої російської військової агресії, поглиблення і розширення негативних тенденцій в економіці, низького рівня довіри до системи державного управління, високої корупції, слабкої фінансової дисципліни, незадовільної інвестиційної привабливості та надмірного боргового навантаження – все

© Запорожець Т. В., 2017

це вказує на утримання «переддефолтних» ризиків для України і втрату країною достойного місця у світовій економіці.

Дієвість процесів демократизації будь-якого суспільства має оцінюватися за загальновизнаними критеріями ефективності трьох головних складових стратегії реформування суспільства і держави:

– ефективності економічної політики, яку можна виміряти ступенем підтримки населенням соціально-економічних реформ, зростанням матеріального добробуту людей і розширенням можливостей реалізації їхнього трудового потенціалу;

– ефективності перетворення політико-правової системи, яка відображена в підтримці політичних реформ і демократично обраної влади на основі затвердження в державі демократичних прав і свобод, законності, правопорядку, політичної стабільності, міжнаціональної і конфесійної згоди;

– ефективності соціальної політики, яка безпосередньо вимірюється поліпшенням соціального самопочуття, психологічного і фізичного стану (здоров'я) людей на основі розширення доступу до благ сучасної цивілізації в головних сферах життєдіяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняний науковець Олександр Дергачов відзначав, що «особливість України в тому, що вона з моменту своєї незалежності ніколи не знала некризового стану, <…> ми переживаємо різні види криз: економічну, елітну, політичну <...> Ще не траплялося на нашому шляху такого, коли ми б могли сказати: це нормальний стан, тому нам нема з чим порівнювати. Все це говорить лише про те, що наша країна переживає перманентну кризу, оскільки декларувалось одне, а реально будувалось інше» [1, с. 311].

Терміном «криза суспільства» позначають момент, коли модель функціонування суспільства дає серйозні збої, що ведуть до руйнування всієї системи, коли неможливе відтворювання соціальної системи на колишніх принципах, коли руйнується усталена організація життя суспільства. Кризи можуть проявлятися і як системні, і як часткові – кризи окремих підсистем.

Часткові кризи істотно впливають на стан усієї суспільної системи, але далеко не завжди ведуть до її зміни. Дослідники звертають увагу на те, що процеси розгортання етапів криз досліджені ще недостатньо, увага, як правило, зосереджується або на причинах виникнення кризи і/або на змінах, до яких вона призведе. Сама ж криза за традицією вважається переходом, стрибком, «чорним ящиком», у якого відоме лише те, що на вході і виході [2, с. 8].

«Є підстави думати, – пише Г. Кнабе, – що криза, що відбувається, виходить далеко за рамки фінансів і економіки, в ній знайшла вираження вичерпаність тієї цивілізації, в якій ми жили в другій половині XX століття, а при більш глибокому погляді – і значно довше» [3, с. 2].

Така характеристика світової кризи стає додатковою несприятливою умовою для подолання численних проблем, що нагромадилися в українському суспільстві. З року в рік воно знаходиться в стані транзиту без чітко позначеного кінцевого пункту. Кожна з численних політичних еліт агітує за свої цінності, закликає маси йти в напрямі нею позначеного орієнтиру. З цих напрямів важко скласти загальний для всього суспільства азимут руху. І якщо й раніше в нашому суспільстві не було знайдено консенсусу щодо подальшого вектора розвитку країни, то в умовах все більш виразного звучання в світовій спільноті тривоги про вичерпання ресурсу сучасного капіталізму і певної розгубленості щодо визначення варіантів майбутнього завдання вибору нами власних перспектив ще більше ускладнюється. Хоча, з іншого боку, можливо, історія дає нам шанс відразу влитися в світовий «мейнстрім» без хворобливої відмови від накопиченого соціального комфорту, оскільки його у нас зараз просто немає.

Мета статті – проаналізувати дієвість процесів демократизації за загальновизнаними критеріями ефективності головних складових стратегії реформування суспільства і держави та обґрунтувати рекомендації щодо механізмів подолання кризових проявів в українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Влитися в загальне русло поступального руху Україні можна лише будучи сучасним суспільним суб'єктом, що характеризуєть-

ся економікою, заснованою на передових технологіях, високою загальною і затребуваною часом професійною підготовкою населення, налагодженою демократичною системою влади, консенсусом еліт, консолідованими соціальними, регіональними, етнічними, мовними, релігійними, ціннісними групами. А такий стан суспільства досягається багаторічною узгодженою цілеспрямованою роботою всіх його груп. І тут перед нами знову постає питання, як налагодити такий соціальний порядок у суспільстві.

Криза знижує рівень керованості країною, унеможливлює вчасне розв'язання економічних і соціальних проблем, влада втрачає довіру громадян, з'являється загроза для демократії. Перебіг конфліктів залежить від того, наскільки політична еліта оволоділа мистецтвом антикризового менеджменту. Влада має володіти не лише вмінням виводити суспільство із кризи, а й запобігати виникненню нових. Адже ігнорування загроз чи ризиків, небажання визнати їх як реально існуючі мають всі шанси у недалекому майбутньому набути катастрофічного, незворотного характеру.

Поняття «ризик» (політичний, соціальний) у вітчизняній науці використовується не так давно. Ризик визначають як імовірність небажаних подій. Врахування політичних ризиків уможливлює політичне прогнозування.

Прагнення уникати ризиків і забезпечувати комфортне існування є цілком природним для людей [4, с. 55]. Однак якщо в суспільстві немає консенсусу щодо базових цінностей і цілей, узгодженого проекту майбутнього, зростає взаємна недовіра, то таке суспільство стає «суспільством ризику» [4, с. 28]. На думку О. Яницького, в «суспільстві ризику» соціальний порядок не може бути всезагальним. Він складається з «приватних» порядків, що формуються елітами і владними структурами, які конкурують між собою [4, с. 36–37].

Політичний порядок – це структура системи суспільних відносин, що матеріалізуються в різного роду інститутах, принципах, правилах і забезпечують цілісність тієї чи іншої соцієтальної системи [5, с. 93–95]. Проблему порядку розглядали у багатьох теоріях: суспільного договору Ж.-Ж. Руссо, ціннісної згоди О. Конта, соціокультурної динаміки П. Сорокіна, комунікативної дії Ю. Хабермаса, відкритого суспільства К. Поппера, розширеного порядку людського співробітництва Ф.А. Хайєка, структурації Е. Гідденса тощо.

Соціальний порядок часом називають каркасом суспільства. Існують різні точки зору на умови формування соціального, політичного порядку. Одні вчені розглядають порядок як стан суспільства, що має природний, самоорганізаційний характер. Інші, навпаки, вважають, що порядок виникає в результаті примусу, є штучним і керованим.

Нині використовують поняття «керована демократія». У деяких посттоталітарних країнах зберігаються обмеження свободи слова, створюються несприятливі умови для роботи опозиційних політичних сил, не здійснюється контроль за владою з боку громадянського суспільства. У розвинених країнах демократією теж певною мірою «керують». Таке «керування» має на меті зменшення кількості конфліктів в умовах політичного плюралізму. Воно здійснюється за допомогою утвердження важливих демократичних цінностей, стереотипів, а також створення певних міфів. Однак ні тоталітарна, ні авторитарна, ні демократична держава не можуть гарантувати збереження незмінного соціального порядку. Ні закони, ні навіть Конституція не створюють правил поведінки, які визнаються всіма. Це зумовлює великий вплив на перебіг політичних подій суб'єктивного чинника. Часом закони порушуються представниками політичної еліти, яка найбільшою мірою мала би бути зацікавленою в чіткому дотриманні законів держави геть усіма. Адже більшість, яка незадоволена умовами існування й водночас не керується у своїх діях законами, може повстати, саботувати розпорядження влади. Врешті-решт, громадянська непокора може перерости навіть у революцію. Закон є одним із важливих способів легітимації влади в демократичних країнах.

Багатьом політичним лідерам України властивий конфронтаційний тип поведінки. А це означає, що замість пошуку кон-

сенсусу вони часто вдаються до нагнітання напруги, заганяють самі себе і суспільство в глухий кут. Демонстрація політичною елітою неповаги до правил, норм, законів формує негативні настрої у суспільстві.

Відсутність верховенства права в Україні в декого створює враження, що причиною «безпорядку» у державі є демократія. Однак розвинута демократія передбачає суворе дотримання законів та норм права.

Індекс політичного ризику визначається на основі оцінки використання примусу в здійсненні влади, впливу на суспільство радикальних політичних сил, порушення правопорядку, масштабу антиконституційних дій, кризи системи державного управління, сепаратизму, ступеня етнічних, релігійних, расових, соціальних відмінностей, прояву соціальної нерівності тощо. Майже всі перераховані чинники ризику в Україні є.

У цьому зв'язку загрозливою є тенденція зближення політичної (державної) та економічної сфер життєдіяльності. Вона має наступні прояви: співробітництво держслужбовців з підприємницькою елітою, використання політичного впливу та влади для отримання економічних вигід, лобіювання законів, що сприятимуть задоволенню особистих потреб та інтересів, прагнення еліти поширити суто ринкові принципи поведінки на всі без винятку сфери суспільного життя. Таке перебільшення ролі ринку підриває інститути представницької демократії, насамперед, породжуючи корупцію завдяки виправданню з моральної точки зору мотиву прибутку.

На цікавий зріз цієї проблеми звернув увагу А. Гальчинський. Він для характеристики процесу зрощення капіталу та держави ввів поняття «приватизації державної влади олігархічним капіталом» [6, с. 58].

Специфічну та суттєву роль відіграє в Україні такий напрям обмеження свободи, як релігійна та національна нетерпимість. Його важливість, зокрема, підкреслює один з найвпливовіших американських політичних аналітиків, експерт у галузі міжнародних відносин Ф. Закарія, який стверджує: «Введення демократії в розколотих суспільствах лише заохочує націоналізм, етнічні конфлікти і навіть війни. Організувати собі масову підтримку простіше за все на расовому, етнічному чи релігійному ґрунті» [7, с. 154].

Такий висновок цілком відповідає українській політичній практиці, де основні політичні гравці використовують національні почуття для політичної риторики, чим провокують розкол суспільства. Заклики національного самовизначення використовуються з метою маніпулювання громадською думкою.

Соціальна нерівність як ризик заслуговує на особливу увагу. В Україні соціальна нерівність в умовах фінансово-економічної кризи посилилася. Вплив соціальної нерівності на розвиток суспільства може бути двоякий. З одного боку, нерівність у доходах, різний рівень життя є стимулом розвитку, передусім економічного. Ті, хто в гіршому становищі, намагаються його покращити, а отже, докладають зусиль, щоб домогтися вищого суспільного статусу. З другого боку, менш успішні групи можуть обирати для поліпшення свого становища незаконні, нелегітимні способи. Це призводить до зростання злочинності, корупції, безладу.

У розвинених демократичних країнах, розробляючи соціальну політику держави, зважають на рівень соціальної нерівності. Зростання розриву в доходах населення змушує владу вдаватися до перерозподілу багатства в суспільстві. Стабільним вважається суспільство, в якому частка середнього класу в структурі населення не нижча за 70%. Неконтрольоване зростання нерівності є небезпечним для суспільства.

Щоб визначити ступінь соціальної безпеки, використовують соціальні індикатори стану суспільства: співвідношення доходів 10% найбагатших і 10% найбідніших громадян; співвідношення мінімальної й середньої заробітної плати; частку населення, що живе за межею бідності; рівень безробіття тощо.

З метою збереження соціального спокою в демократичних країнах використовують різноманітні технології регулювання економіки задля збільшення суспільного багатства і за рахунок цього зростання добробуту й зменшення соціальної не-

рівності. Водночас економічні технології доповнюються іншими – політичними та соціальними. Соціальні технології дають змогу зберегти стабільність диференційованого суспільства шляхом надання допомоги соціально незахищеним групам населення. Завдяки політичним технологіям у суспільстві досягається згода щодо перерозподілу матеріальних благ на користь менш успішних верств населення задля попередження конфліктів, легітимації нерівності. При цьому зауважимо, що усі ці технології виникли в результаті співпраці держави й громадянського суспільства, яке здійснювало контроль за діями та рішеннями влади.

Неконтрольоване зростання нерівності посилює владні позиції небагатьох і перешкоджає участі в політиці більшості, тобто суперечить демократії і сприяє розвитку авторитарних тенденцій:

1) відбувається поляризація суспільства: на одному полюсі концентруються апатія й пасивність, на другому – намагання монополізувати й закрити для громадян сферу прийняття політичного рішення;

2) соціальна нерівність маргіналізує знедолені верстви, підштовхуючи їх до втечі від політики і нелегітимних форм протесту. Вони стають соціальною базою політичного екстремізму, оскільки не мають можливості артикулювати й захищати свої інтереси в публічній сфері;

3) соціальна нерівність культивує в суспільстві атмосферу, що сприяє руйнуванню підвалин соціальної справедливості і загального блага, моральних засад суспільної єдності [8, с. 72–73].

Отже, соціальна нерівність відтворюється в політичному житті. Той, хто має власність та високі доходи, той має ключові позиції в елітній ієрархії, а також можливість політичного впливу. Цього досягають завдяки близькості до центрів влади, наявності фінансових ресурсів впливу на публічну політику, матеріальній підтримці партій і громадських організацій, особистій унії з правлячою політичною елітою, наявності впливових, добре фінансованих лобістських структур; прямому й опосередкованому маніпулюванню ЗМІ, підкупу державних чиновників, депутатів, суддів; формуванню напівлегальних і нелегальних силових угруповань, які використовують як важелі тиску на громадян і політичні інститути [8, с. 71–72]. Названі чинники призводять до формування олігархічної влади, усунення більшості громадян від процесу прийняття рішень.

На нашу думку, в Україні існує таке явище, як «політична бідність». Це поняття вперше використав Дж. Бохман як нездатність деяких груп громадян брати участь у демократичному процесі, що робить їх вразливими перед наслідками рішень, які приймає влада. На думку Дж. Бохмана, поріг «політичної бідності» проходить по лінії здатності/нездатності певної групи ініціювати обговорення суспільних проблем, які зачіпають її інтереси [9, с. 125].

Політична бідність існує не тільки в авторитарних чи трансформаційних суспільствах. І в розвинених демократичних країнах є люди, вилучені з політичного процесу. Це представники андеркласу. Андеркласом називають «пасивних бідних», тих, які відмовляються брати участь у політичному процесі (не голосують на виборах, не беруть участі в організаціях громадянського суспільства). Основними рисами андеркласу вчені називають бідність, економічну залежність від держави, патерналізм, незалученість до соціальних мереж і домінуючої культури. Тому є очевидним, що ідеалізувати демократичне суспільство не варто. Слід зважати, що і демократичне, плюралістичне суспільство породжує багато ризиків. Деякі з них можна назвати ризиками невизначеності. Однак у країнах, де демократія розвинута, ця невизначеність не є абсолютною. Хоча ніхто не може передбачити результати виборів, але можна бути певним, що вибори будуть відкритими, а переможці діятимуть за правилами й дотримуватимуться законів.

Вибори в державах, де демократичний транзит не завершився, створюють невизначеність іншого роду. В таких державах порушуються самі правила проведення виборів, результати виборів часто не відтворюють волевиявлення громадян. Відсутність чітких правил або незнання їх, як вважають психологи, може негативно позначитися на психічному здоров'ї людини. Невизначеність впливає на відчуття без-

пеки, а безпека є однією з базових потреб людини. Незадоволеність цієї, як і інших базових потреб, призводить до зростання соціальної напруженості.

Під соціальною напруженістю розуміють приховану форму незадоволення соціальних груп ситуацією в країні загалом чи зокрема. Вона проявляється не лише в настроях, а й у діях: ажіотажному попиті, активізації діяльності суспільних рухів й екстремістських організацій, стихійних та організованих мітингах, демонстраціях, страйках та інших формах громадянської непокори [10, с. 171]. Соціально-економічними умовами виникнення соціальної напруженості є зниження життєвого рівня, зростання бідності; відсутність у значної частини населення можливості для поліпшення умов життя тощо.

Учені намагаються визначити поріг соціальної напруженості, подолання якого є небезпечним, бо призводить до виникнення атмосфери агресивного збудження. А це, в свою чергу, може призвести до використання насильства як крайнього методу досягнення соціально-політичних та економічних цілей. У державі рівень соціальної напруженості в різних регіонах, як правило, неоднаковий. У депресивних, відсталих регіонах він зазвичай вищий, аніж у розвиненіших.

Причиною посилення соціальної напруженості може бути зростання злочинності та корупції. Україна належить до країн, у яких це явище є досить поширеним. Дослідники організованої злочинності зазначають, що нині її основною рисою є політизація. Політична злочинність у широкому значенні – це всі злочини у сфері державного й соціального управління.

Корупція дає можливість кримінальному середовищу контролювати економіку. Внаслідок цього послаблюється державне регулювання економіки [11, с. 28]. В умовах економічної кризи окремі суб'єкти підприємницької діяльності розв'язують свої проблеми за рахунок решти суспільства. Створити антикризову коаліцію в таких умовах дуже складно.

Делегітимація політичного режиму, сепаратизм, неузгодженість роботи системи державного управління, зниження ефективності державної політики можуть призвести до конфліктів, метою яких є насильницька зміна конституційного ладу й розпад країни.

Окрім ризиків, породжених внутрішніми чинниками, є ризики, пов'язані з глобалізацією. Нові держави не мають достатнього часу, щоб адаптуватися до змін зовнішнього середовища. Деякі науковці вважають, що однією з причин нестабільності в умовах глобалізації є зростання ціни помилки. Можливості науково обґрунтованого прогнозування звужуються разом із розмиванням кордонів – політичних (десуверенізація), соціокультурних (культурно-етнічна уніфікація) і просторових (усунення просторово-часових бар'єрів) [12, с. 97–98]. Таким чином, потрібна оцінка ризиків у сфері міжнародної політики та безпеки. Завдяки глобалізації людство ввійшло в режим життя з відкритим зовнішнім середовищем, що породжує ризики невизначеності.

Нині вчені кажуть про кризу світової цивілізації. Вона є загрозою не для окремого народу, а для людства. Криза світової цивілізації – особливий тип кризи, що охоплює всю планету. Західна модель індустріального розвитку, що поширилася планетою, надає глобальній кризі розгалуженого характеру. Розв'язання однієї проблеми призводить до появи декількох нових. Кожний вихід з однієї кризи відбувається за рахунок загострення інших [13, с. 41–43].

Висновки і пропозиції. У. Растоу вважає, що головним чинником, на який мають нині зважати всі нації у своїй політиці, є ймовірність не лише того, що світ ставатиме дедалі взаємопов'язанішим, а й того, що центри ефективної влади кількісно зростатимуть [13, с. 414]. У сучасному постіндустріальному, постмодерністському глобалізованому світі формується теза про мультикультуралізм, взаємодію цивілізацій, унікальність історичного шляху кожної нації. На сучасному етапі суспільного розвитку національна культура й «гуманітарна аура кожної нації» стають основою soft power («м'якої влади») тієї чи іншої держави. У ситуації, коли глобалізація нівелює державні суверенітети й кордони між країнами, саме «культурний суверенітет» нації стає наріжним каменем,

здатним урятувати будь-яку державу для майбутнього. Без культурного суверенітету Україна ризикує втратити духовну очевидність власного існування й перетворитися у сукупність територій, що є периферіями різних центрів.

Втім, попри значні складнощі, країна зберігає потенціал відновлення. І за умови прискореного реформування, зміни системи державного управління, активного включення до світових виробничих та фінансових потоків Україна зможе у відносно короткий період зайняти достойне місце у світовій економіці та державній політиці.

Список використаної літератури:

1. Шляхи і можливості консолідації українського суспільства / Національний інститут стратегічних досліджень. – Ужгород, 2012. – С. 310-318.
2. Бляхер Л. Нестабільні соціальні стани. / Л. Бляхер – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.russ.ru/publishers/extracts/20050314_lb.html.
3. Кнабе Г. Год конца истории. Двадцатилетие конца истории / Георгий Кнабе – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.russ.ru/layout/set/print/pole/God-konca-istorii.
4. Яницкий О. Н. Социология риска / О.Н. Яницкий. – М. : Изд-во LVS, 2013. – 214 с.
5. Баталов Э.Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций) / Э.Я. Баталов. – М. : Российская политологическая энциклопедия, РОССПЭП, 2015. – 376 с.
6. Гальчинський А.С. Криза і цикли світового розвитку / Гальчинський А.С. – 2-е вид. – Київ: АДЕФ-Україна, 2012. – 480 с.
7. Фарід Закарія. Майбутнє свободи: неліберальна демократія в США і за їх межами (The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad) / Закарія Ф.; пер. з англ. під ред. В.Л. Іноземцева. – М .: Ладомир, 2014. – 383 с.
8. Социальное неравенство и публичная политика / ред. кол: Медведев В.А. (отв. ред.), Горшков М.К., Красин Ю.А. – М. : Культурная революция, 2011. – 336 с.
9. Bohman J. Public Deliberation Pluralism, Complexity and Democracy. – Cambridge, Massachusetts. 2006.
10. Бузовський І. Соціальна напруженість і тривожність у контексті діагностики суспільних конфліктів // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2012. – № 3. – С. 169-176.
11. Пряхин В.Ф. Как выжить? Новая идеология для человечества / Предисловие Генерального Секретаря ОБСЕ Марка Перчена де Бришамбо. Предисловие А.П. Федотова. – М. : Издательство «Весь Мир», 2012. – 144 с.
12. Красиков С.А. Глобализация: политические риски открытости // Полис. – 2013. – № 2. – С.162–170.
13. Rostow W. The United States in the World Arena: An Essay in Resent History – N.Y.: & Row, 1960.

Запорожец Т. В. Нестабильность украинского общества в условиях глобализации: проблемы и современное состояние

В статье рассматриваются актуальные вопросы нестабильности украинского общества в условиях глобализации. Проанализированы действенность процессов демократизации в соответствии с общепризнанными критериями эффективности главных составляющих стратегии реформирования общества и государства. Обоснованы рекомендации по механизмам преодоления кризисных проявлений в украинском обществе.

Ключевые слова: *государственная политика, украинское общество, государственное регулирование, эффективность государственной политики.*

Zaporozhets T. Volatility of the Ukrainian society in the conditions of globalization: problems and current state

The article is devoted to actual issues of instability of Ukrainian society in the conditions of globalization. The effectiveness of democratization processes according to generally recognized criteria of effectiveness of the main components of the strategy of reforming society and the state is analyzed. The recommendations on mechanisms of overcoming crisis manifestations in the Ukrainian society are substantiated.

Key words: *state policy, Ukrainian society, state regulation, efficiency of state policy.*

УДК 352.07:323.2

Ю. П. Козаченко
кандидат наук з державного управління,
перший заступник
Державної фіскальної служби в Запорізькій області

СПІЛЬНІ КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ШЛЯХ ДО ЗРОСТАННЯ ТА БЛАГОПОЛУЧЧЯ КОЖНОГО ЧЛЕНА ГРОМАДИ

У статті висвітлено законодавче поле щодо спільних комунальних підприємств між територіальними громадами. Проведено аналіз підґрунтя для встановлення перманентних відносин територіального співробітництва у сфері комунальних підприємств. Залучено та досліджено приклад комунальної власності в Україні в цілому та в окремому регіоні зокрема. Визначено основні шляхи вдосконалення управління спільною комунальною власністю територіальними громадами, зокрема, міст, сел чи селищ. Зображено рівень повноважень на основі нормативно-правової бази України. Підкреслено що, рівень потенціалу територіальної громади є одним із найважливіших елементів системи під час створення спільних установ, підприємств, зокрема, комунальної власності. Розкрито та надано інструментарій спроможності громад. Зазначено основні моменти реалізації спільного комунального підприємства територіальними громадами. Окреслено процес реалізації територіального співробітництва між громадами, що мають на меті створити спільні комунальні установи.

Ключові слова: *спільні комунальні підприємства, територіальні громади, водопостачання, водовідведення, інвестиції.*

Постановка проблеми. Застаріла адміністративно-територіальна система поділу України та недостача фінансових ресурсів стали головними причинами відсутності ефективних рішень у соціально-економічній сфері територіальних громад України. Невирішені питання комунальної сфери та малоефективна діяльність територіальних громад потребували нових сучасних підходів, що виразилися в реформі децентралізації та надали ефективні інструменти вирішення соціально-економічної кризи. Однак діяльність територіальних громад потребує подальшого вивчення та розробки механізмів керування спільними комунальними підприємствами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітлили і дослідили сферу міжмуніципального співробітництва кращі вітчизняні і зарубіжні спеціалісти у сфері співробітництва територіальних громад: О.С. Врублевський, П.В. Ворона, Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, В.В. Толкованов, Н.А. Костіна, А.І. Крисоватий Н.М. Осипенко, В.П. Удовиченко, М.М. Шкільняк, Н.В. Щербак та інші. Однак функціонування та принципи взаємодії між територіальними громадами під час створення спільних комунальних підприємств потребують подальшого розгляду.

Також нормативно-правову базу у сфері конституційного, господарського та адміністративного права в межах місцевого самоврядування дослідили такі вчені: Б. Адамов, С. Алексєєв, О. Бабіна, М. Байрамутов, Г. Барабашев, О. Батанов, О. Борденюк, Ф. Бурчак, І. Бутко, Ю. Волошин, Р. Гринюк, С. Грудницька. Сферою організаційно-господарських відносин займалися Р. Джабраїлов, Д. Задихайло, П. Любченко, В. Мілаш, В. Пашков, С. Серьогіна, В. Устименко. Але існує ряд невирішених питань, що потребують подальшого аналізу та вивчення.

Метою статті є аналіз та дослідження передумов створення спільних комунальних підприємств як однієї з форм співробітництва між територіальними громадами; визначення основних рис кращих вітчизняних та зарубіжних практик зі співробітництва між територіальними

© Козаченко Ю. П., 2017

громадами в межах міжмуніципального співробітництва; висвітлення механізмів взаємодії між територіальними громадами внаслідок створення спільного комунального підприємства; окреслення основних переваг спільного комунального підприємства чи установи між територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. Поява нових можливостей для територіальних громад внаслідок проведення реформи децентралізації стали чинником змін відносин між територіальними громадами. Нова нормативна-правова база, що регулює діяльність співробітництва між територіальними громадами, надає нові підходи, принципи та форми взаємодії.

Але певного алгоритму дій під час взаємодії територіальних громад немає. У наявності є нормативно-правова база, що ставить учасників співробітництва в певні законні рамки. З огляду на це виникає прецедент дослідження нормативно-правової бази щодо спільних комунальних підприємств та виявлення основних передумов та надання алгоритму дій територіальними громадами під час здійснення спільної діяльності зі спільними комунальними підприємствами [1].

Згідно з науковими поглядами вченого В.Є Чиркіна спільне комунальне підприємство виступає юридичною особою публічного права, до якої слід віднести такі ознаки, як: 1) публічно-правова база; 2) соціальна користь для населення; 3) тісний взаємозв'язок із публічною владою; 4) зацікавленість із боку кожного члена громади; 5) наявність диференціації в організаційно-правових відносинах, на відміну від юридичних осіб приватного права; 6) індивідуальний порядок утворення; 7) наявність особливого суб'єктивного та матеріального статусу; 8) високий рівень правового режиму відносно майнового стану; 9) відсутність статут не є обов'язковістю; 10) аналогічні функціональні зобов'язання щодо управління публічними органами; 11) автономія; 12) наявність публічної відповідальності в рамках нормативно-правового поля [2].

Згідно з думкою В.В Кочина установа, організація та підприємство потребують детального визначення щодо їх нормативно-правового поля. Діяльність у даному напрямку надасть можливість визначити та оптимізувати функціональні зобов'язання спільної комунальної установи, підприємства. Тому аналіз нормативно-правового поля, зокрема ЦК України, постає основним нормативно-правовим базисом функціонування спільних комунальних установ, підприємств чи організацій [3]. Відповідно до статті 78 Господарського Кодексу України територіальні громади під час створення спільного комунального підприємства повинні керуватися наступним:

1) за створення комунального закладу несе відповідальність місцеве самоврядування в рамках відокремленої комунальної власності;

2) комунальне унітарне підприємство належить до компетентного органу разом із територіальною громадою, що керується Господарським кодексом та іншими законодавчими актами;

3) існує дві форми перебування в комунальній власності: відання (комунальне комерційне підприємство) та на правах оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство);

4) статутний фонд комунального підприємства визначається місцевою радою. За створення фонду комунального унітарного підприємства несе відповідальність орган, в управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання;

5) комунальне унітарне підприємство має містити назву «унітарного підприємства» та мати інформацію щодо органу місцевого самоврядування, до якого він підпорядковується;

6) комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язання власника;

7) комунальне унітарне підприємство має керівника, якого призначив відповідальний орган за дане підприємство;

8) збитки покриваються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, відшкодування відбувається добровільно або за рішенням суду;

9) згідно з встановленими нормами ГК Кодексом та іншими законодавчими органами визначається господарська діяльність комунальних унітарних підприємств [9].

Тому слід визначити проблеми, які може вирішити співробітництво територіальних громад у форматі спільних комунальних підприємств:

1) зменшення виробничих витрат та контроль за зниженням фінансових витрат;

2) збільшення ваги предствників територіального, в тому числі збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;

3) зменшення кількості осіб, які отримують послуги «за ціною нижче собівартості» (завдяки розширенню сфери дії);

4) збільшення інвестиційних можливостей суб'єктів співробітництва за рахунок зниження витрат;

5) покращення локального середовища, зокрема інфраструктури для зовнішніх запозичень; у свою чергу, зростає рівень довіри кредиторів;

6) покращення рівня менеджменту на муніципальному рівні, тому як кожний із партерів намагається перейняти найкращі практики в управлінні;

7) підвищення рівня співробітництва в незалежності від політичної приналежності;

8) відкриття нових можливостей співробітництва територіальних громад у рамках зміцнення комунікацій між громадськими організаціями.

Яскравим прикладом використання територіального співробітництва слугує надання найкращих практик Для покращення добробуту місцевих громад у форматі спільних комунальних підприємств у табл. 1 буде зображено зарубіжний досвід, а у табл. 2 – вітчизняний досвід.

Також слід підкреслити основні інвестиційні вливання у сферу комунального господарства та зазначити їх ріст внаслідок впровадження таких форм співробітництва, як спільні комунальні підприємства.

Отже, створення спільних комунальних підприємств у сфері водопостачання і водовідведення надасть можливість модернізувати себе за рахунок спільних зусиль територіальних громад. Спільні комунальні підприємства нівелюють недостачу очисних споруд, ремонту каналізації, зменшує ризики забруднення водних ресурсів і зсувів за рахунок впровадження спільних проектів, що реалізовується у формі комунального підприємства. Налагодження функціональності та повна реконструкція сфері водопостачання і водовідведення потребує чималих зусиль, однак за рахунок міжмуніципального співробітництва з'являються можливості її експлуатації, поточного ремонту й утримання [10] (рис. 1).

Зокрема, в малих містах Європи створюються кластери для спільного співробітництва в межах реалізації певного проек-

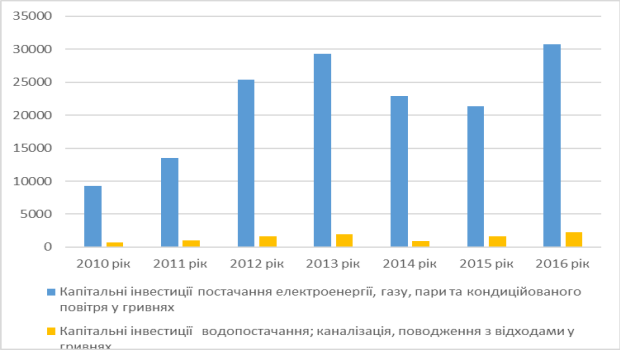

Рис. 1. Діаграма капітальних інвестицій у сферу постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та водопостачання; каналізація, поводження з відходами [15]

Таблиця 1

Зарубіжний досвід із впровадження різних ініціатив із територіального співробітництва в комунальній сфері [14]

Населений пункт	Цілі	Причини
Місто Драйайх та НойВ-Ізенбург (Гессен), Німеччина. Підприємство з надання послуг «Драйайх та НойВ-Ізенбург»	підвищення економічної ефективності надання послуг і разом із тим зменшення витрат; підвищення якості внаслідок зменшення палітри завдань і одночасно їх поглиблення (спеціалізація); покращення завантаженості відповідних організаційних одиниць; можливість збереження пропозиції послуг з огляду на їхню кількість та якість у контексті демографічних змін.	просторова близькість; примус до консолідації обох міст; результативне співробітництво на робочому рівні в минулому; необхідність модернізації або створення нового підприємства в м. Драйайх; необхідність розширення території для підприємства в м. Драйайх; наявність нового приміщення в м. НойВ-Ізенбург; зростаючий дефіцит фахівців на ринку праці.

Таблиця 2

Вітчизняний досвід із впровадження різних ініціатив із територіального співробітництва в комунальній сфері [14]

Населений пункт	Цілі	Результат
Білоцерківська, Дейманівська, Каплинцівська, Олександрівська, Сасинівська, Харківецька сільські ради та Пирятинська міська рада (Полтавська область)	Придбання сміттєвоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази громад	Зменшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ на території громад-учасниць проекту; підвищення рівня благоустрою територій відповідних громад, покращення стану екології; посилення взаємодії між владою та громадою, більший рівень мобілізації членів відповідних територіальних громад у вирішенні проблем поводження з ТПВ; досягнення високого рівня поінформованості громадян щодо вирішення проблем збору, вивозу та утилізації ТПВ; посилення спроможності місцевих громад, покращення матеріально-технічної бази комунального підприємства «Каштан» із питань поводження з ТПВ.
м. Червонозаводське, сіл Токарі і Піски (Полтавська область)	Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводського, с. Токарі, с. Піски	Ефективне вирішення проблеми поводження з ТПВ населенням трьох громад у рамках реалізації ММС; широка просвітницька та інформаційна кампанія, висвітлення заходів виконання проекту в ЗМІ, підвищення рівня екологічної культури населення, формування в громадян нового свідомого відношення щодо збору та вивезення ТПВ; покращення екологічної ситуації в зоні значного розселення громадян, скорочення площ земельних ділянок, що перетворилися на стихійні сміттєзвалища, їх упорядкування; економія бюджетних коштів, зниження потреб у транспорті та моторному паливі в кожній громаді, перетворення сфери санітарної очистки та поводження з ТПВ на рентабельну галузь комунального господарства.
Три сільські територіальні громади Полтавського району: Ковалівська, Новоселівська та Куликівська	Облаштування місць збору твердих побутових відходів та придбання контейнерів для сміття на території трьох сільських громад Полтавського району	Покращення санітарного стану сільських населених пунктів, облаштування майданчиків для розміщення контейнерів для збору сміття та встановлення цих контейнерів у відповідності до встановлених норм; визначення єдиного графіку вивезення сміття на сміттєзвалище, забезпечення підготовки будівництва сміттєсортувальної лінії; припинення процесу утворення стихійних несанкціонованих сміттєзвалищ; підвищення привабливості сільських населених пунктів Полтавського району, створення більш комфортних умов для проживання громадян; розвиток співпраці між владою та громадою, підвищення рівня свідомості населення та його відповідальності за благоустрій території; посилення ресурсної бази та спроможності місцевого комунального підприємства в наданні послуг населенню згаданих сільських громад, формування досвіду спільного утримання комунального підприємства на засадах ММС
Горошинська сільська рада, Погребняківська сільська рада, Степанівська сільська рада, Худоліївська сільська рада, Наріжанська сільська рада, Оболонська сільська рада та Іванівська сільська рада	Оновлення пожежної інфраструктури (на базі с. Оболонь Полтавської області) (Семенівський район)	Оновлення муніципальної пожежної частини (шляхом об'єднання зусиль семи територіальних громад Семенівського району); розробка спільної міжмуніципальної стратегії розвитку пожежної охорони, ліквідації надзвичайних ситуацій; широка просвіта громадян, вироблення культури щодо охорони навколишнього середовища та поводження з вогнем; утворення нових робочих місць, формування в мешканців територіальних громад більшої впевненості щодо можливостей ефективного захисту свого життя, майна від пожеж.

Таблиця 3

Капітальні інвестиції у сферу постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та водопостачання; каналізація, поводження з відходами [15]

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Капітальні інвестиції постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, тис. грн.	9279,9	13475,1	25381,8	29309,5	22895	21347,2	30733,5
Капітальні інвестиції водопостачання; каналізація, поводження з відходами, тис. грн.	691,5	991,7	1646,3	1921,9	862	1623,4	2251,2

ту та принцип об'єднання опираються на моделі регіоналізації. Спільні комунальні підприємства посідають важливу роль у кластеризації віддалених малих міст, набуває значення «функціональна регіоналізації» – створення та керування малими

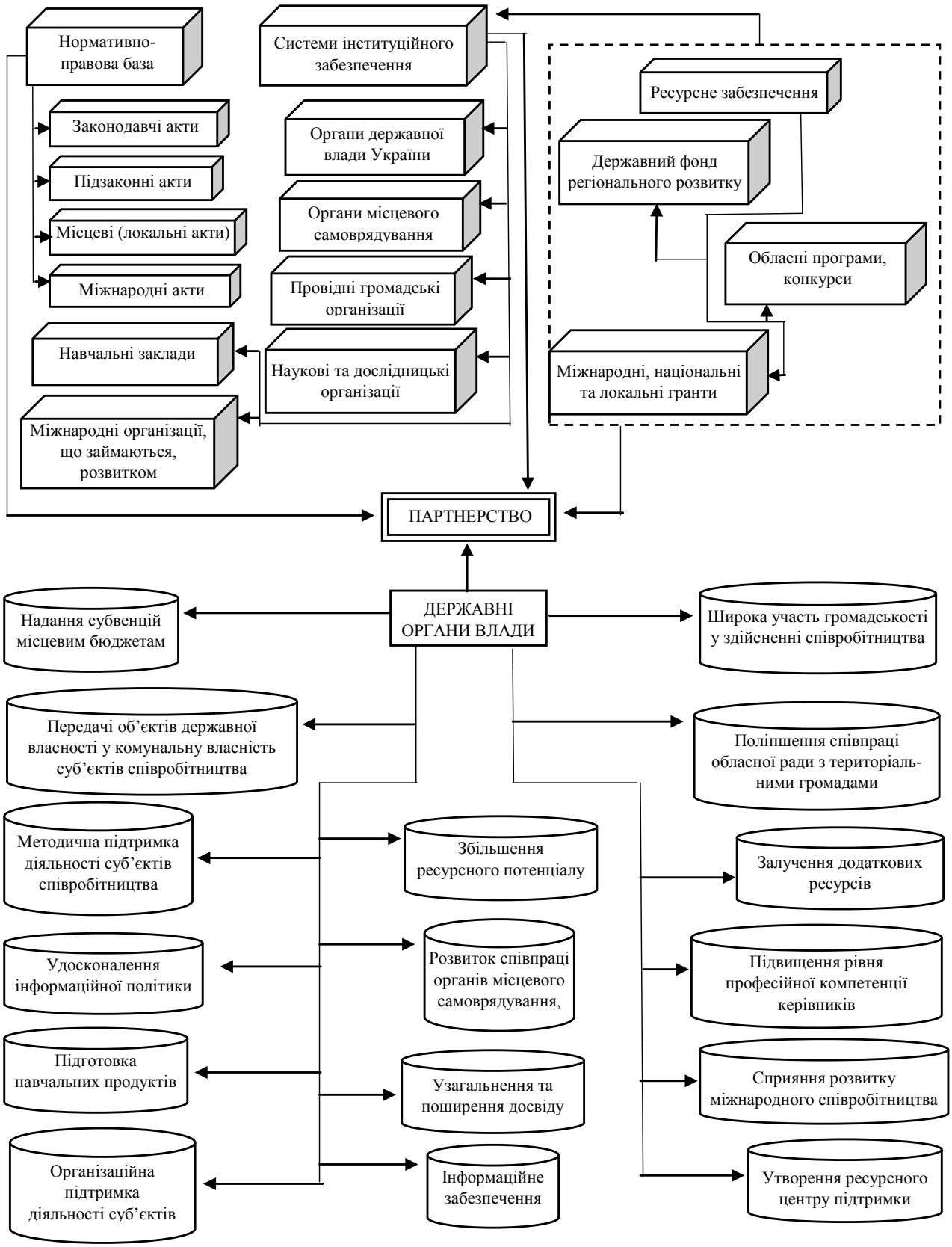

Рис. 2. Механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство

приватними підприємствами, муніципальними компаніями і створення регіональних організацій, що будуть надавати певні технічні послуги, такі як послуги з проведення лабораторних досліджень, експертні знання, виявлення витоків і аналогічні послуги [11].

Також вельми важливим досвідом співробітництва між територіальними громадами в реалізації спільних комунальних підприємств є створення зон обслуговування для укладення договорів – реалізація даної ідеї була застосована об'єднанням малих міст. Значну роль відводять місцевим префектам, що мають повноваження створити та затвердити агреговану структуру та форму власності. Під час створення спільних установ префекти застосовували принцип «територіальної спадкоємності», згідно з яким комунальні підприємства утворюються на основі географічної границі [12]. Тому імплементація досвіду європейських держав повинна спиратися на демографічні, географічні, соціально-економічні особливості територіальних громад [13]. Після аналізу досвіду таких держав Європейського союзу, як Угорщина, Чехія та Словаччина, були створені територіальними громадами спільні установи з надання адміністративних послуг, що призвело до зменшення витрат коштів територіальних громад. Основні переваги створення спільних установ із надання адміністративних послуг – це нівеляція високої ціни на надання даних послуг за рахунок об'єднання між громадами та покращення якості послуг.

Наприклад, досвід Німеччини в питанні міжмуніципального співробітництва показав свою ефективність. Ще в 1969 році було значно знижено витрати у сфері водопостачання та забезпечення, очищення стічних вод, транспортного обслуговування. У Німеччині створені спеціальні фонди для виділення грошової підтримки проектам, що реалізують громади. Основними сферами для Німеччини у сфері територіального співробітництва є туризм, утилізація відходів, громадський порядок, пожежна безпека, бюджетне/касове управління, електронна обробка даних/спільні ІТ, РАГС, комунальні підприємства [5]. На основі джерел [1–13] було запропоновано механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство.

Аналізуючи вищенаведений механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство, слід підсумувати, що територіальне співробітництво – це цілий комплекс елементів та підходів, що реалізують можливості територіальної громади. Слід розуміти, що територіальне співробітництво опирається як на державні органи влади, так і на міжнародних партнерів. Держава хоч і надає певну незалежність територіальним громадам, але існує чітка диференціація можливостей згідно з рівнем можливостей регіону та нормативно-правовими рамками на різних рівнях влади, на які повинні спиратися територіальні громади (рис. 2).

Однак на сьогодні є проблема на фоні територіального співробітництва в рамках спільних комунальних підприємств – недостатньо ефективна система стандартів та нормативів, що, у свою чергу, негативно впливає на вдоволення потреб громади. Тому відбувається ланка таких взаємопов'язаних подій, як нестача кваліфікованих кадрів в усіх сферах територіальної громади, зокрема комунальної власності, матеріальної бази, що призводить до перекладання проблем на споживачів публічних послуг, зокрема, комунальних установ [7].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумок вищевикладеному матеріалу, слід зазначити, що процес децентралізації вплинув на формування ефективних соціально-економічних відносин, що приносять вигоду обом сторонам співробітництва. Одна з форм співробітництва територіальних громад у форматі спільної комунальної власності постає перед сучасним суспільством, зокрема перед кожним членом громади, як ефективний інструмент впливу на рішення територіальної громади, що повинна здійснювати заходи з управління спільною комунальною власністю для вигоди кожного члена громади.

Вдале використання інструментів зарубіжними та вітчизняними територіальними громадами з ведення територіального співробітництва свідчить про правильний вектор розвитку реформи децентралізації

управління в Україні. Повний контроль за комунальними підприємствами та значно підвищений рівень відповідальності надає змогу зрозуміти рівень ефективності впроваджуваних заходів.

Список використаної літератури:

1. Гелич А.О. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад / А.О. Гелич // Юридична Україна. – 2014. – № 10. – С. 67–71.
2. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М. : НОРМА, 2014. – С. 76–88.
3. Кочин В.В. Особливості участі публічних установ у цивільних відносинах / В.В. Кочин // Актуальні питання правового регулювання участі субєктів публічного права в приватних відносинах : зб. наук. пр. / НАПрН України, НДІ приватного і підприємства ; за ред. акад. НАПрН України О.Д. Крупчана, доц. О.О. Первомайського. – К. : Право України, 2013. – С. 79.
4. Жукова Н.В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України / Н.В. Жукова // ДВНЗ «Київський національний університет імені Вадима Гетьмана». – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : https://core.ac.uk/display/84323500.
5. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС). Навчально практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2016. – 154 с.
6. Шевердіна О.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: правовий аналіз / О.В. Шевердіна // Юридичний науковий журнал. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://lsej.org.ua/1_2017/15.pdf.
7. Дем'янчук О.І. Механізм управління місцевими бюджетами України в умовах децентралізації / О.І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. – 2016. – Вип. 2. – С. 76–81. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2016_2_15.
8. Сороковський В. Рекомендації щодо визначення внесків громад-учасниць для цілей договору про співробітництво територіальних громад (у варіанті спільного фінансування комунального підприємства) / В. Сороковський, Д. Лазненко // Skat – Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20(3).pdf.
9. Господарський кодекс України Стаття 78. Комунальні унітарні підприємства [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page4.
10. West K., 2007. Inter-municipal cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. In: Hulst R., van Montfort A. (eds), Intermunicipal cooperation in Europe. Springer, Dordrecht: 67–90.
11. GUIDE on the regionalization of drinking water and wastewater services [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://www.amac.md/Biblioteca/data/28/09/04/01.1.pdf.
12. Approachesto Private Sector Participationin Water Services. Toolkit [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://siteresources.worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/ApproachestoPrivateParticipationWaterServices.pdf.
13. Жукова Н.В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України / Н.В. Жукова // Суспільство, економіка та економічна наука в XXI столітті : зб. матеріалів II міжнар. наук.-практ. конф., 21–22 квіт. 2017 р. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана ; редкол.: В. І. Кириленко (голова) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2017. – С. 194–197.
14. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2016. – 154 с.
15. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : www.ukrstat.gov.ua.

Козаченко Ю. П. Общие коммунальные предприятия комитет как путь к роста и благополучия каждого члена общества

В статье освещено законодательное поле в вопросе совместных коммунальных предприятий территориальных общин. Проведен анализ возможности установления перманентных отношений территориального сотрудничества в сфере коммунальных предприятий. Приведен пример коммунальной собственности как в Украине в целом, так и на отдельном регионе в частности. Определены основные пути совершенствования управления общей коммунальной собственностью территориальных общин, в частности городов, сел или поселков. Представлен уровень полномочий на основе нормативно-правовой базы Украины. Подчеркнуто, что уровень потенциала территориальной общины является одним из важнейших элементов системы при создании совместных учреждений, предприятий, в частности коммунальной собственности. Раскрыт и предоставлен инструментарий способности совместной деятельности общин. Указаны основные моменты реализации совместного коммунального предприятия территориальными общинами. Определен процесс реализации территориального сотрудничества между общинами, имеющими целью создание совместных коммунальных учреждений.

Ключевые слова: *общие коммунальные предприятия, территориальные общины, водоснабжение, водоотведение, инвестиции.*

Kozachenko Yu. Joint undertakings of territorial communities, as ways to growth and welfare of every community member

The article covers the legislative field concerning joint communal enterprises between territorial communities. The analysis of the basis for the establishment of permanent relations of territorial cooperation in the sphere of communal enterprises was conducted. An example of communal property is attracted and investigated in Ukraine as a whole and in a separate region. The main ways of improvement of management of communal property by territorial communities, in particular cities, villages or settlements, are determined. The level of authority is shown on the basis of the normative-legal base of Ukraine. It was emphasized that the level of potential of the territorial community is one of the most important elements of the system when creating joint establishments, enterprises, in particular communal property. The community capacity tool was developed and provided. The main points of realization of joint communal enterprise by territorial communities are noted. The process of realization of territorial cooperation between communities, aimed at creating joint communal institutions is outlined.

Key words: *joint communal enterprises, territorial communities, water supply, drainage, investments.*

УДК 338.242

Ю. Г. Маковій
аспірант
Класичного приватного університету

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено актуальним питанням формування енергетичної політики держав, яка на сьогодні здійснює перехід від застарілої моделі функціонування енергетичного сектора, у якій домінували великі виробники, викопне паливо, неефективні мережі, недосконала конкуренція на ринках природного газу, електроенергії, вугілля, до нової моделі, у якій створюється більш конкурентне середовище, вирівнюються можливості для розвитку та мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії чи джерел та/або шляхів постачання палива.

Ключові слова: *інституційні механізми, державне регулювання, енергетична політика, інновації, економічне відновлення.*

Постановка проблеми. У світі відбуваються зміни в підходах до формування енергетичної політики держав: здійснюється перехід від застарілої моделі функціонування енергетичного сектора, у якій домінували великі виробники, викопне паливо, неефективні мережі, недосконала конкуренція на ринках природного газу, електроенергії, вугілля, до нової моделі, у якій створюється більш конкурентне середовище, вирівнюються можливості для розвитку та мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії чи джерел та/або шляхів постачання палива. Водночас віддається перевага підвищенню енергоефективності й використанню енергії з відновлюваних та альтернативних джерел. Упровадження заходів із запобігання й адаптації до зміни клімату також є одним із пріоритетів глобального розвитку енергетики.

Це ставить перед Україною нові економічні й технологічні виклики, водночас відкриваючи нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання й споживання енергії, що зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави.

© Маковій Ю. Г., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу державного регулювання на формування енергетичної політики досліджуються в працях О. Балацького, В. Барановського, В. Волошина, Л. Гринів, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, В. Кравціва, О. Лук'янихіної, В. Павлова, М. Хвесика, І. Черваньова, М. Чумаченка, А. Чупіса та інших учених.

Метою статті є висвітлення проблем аналізу енергетичних ресурсів і структури енергетичного потенціалу в контексті сталого розвитку та енергозбереження з урахуванням особливостей системи екологічного управління й використання принципів і функцій екологічного маркетингу та аудиту. Розроблення проблем обліку, аналізу й аудиту енергетичних ресурсів, їх раціонального використання в Україні має важливе економічне, суспільне, соціальне та наукове значення, оскільки енергетична галузь є важливим фактором економічного зростання.

Виклад основного матеріалу. Енергетична стратегія України – документ, який окреслює стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу України на період до 2035 р. та у свою чергу має низку «підзвітних» документів. Стратегія передбачає реформування енергетичного комплексу України, яке буде завершене до 2025 р. «Нова енер-

гетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» (далі – НЕС) є документом, який окреслює стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу України на період до 2035 р.

Прогнозні показники, що містяться в документі, демонструють траєкторію розвитку енергетики та суміжних галузей. Надалі, у межах розроблення й затвердження Кабінетом Міністрів України плану заходів із реалізації НЕС, завдання та показники НЕС мають бути деталізовані й відображені у відповідних програмах розвитку підгалузей. Реалізація НЕС також потребуватиме розроблення нових та зміни існуючих законодавчих і підзаконних актів, низки галузевих норм, які регламентують діяльність в енергетичній сфері [4, с. 6].

Україна є та в перспективі прагне залишатись одним із найбільших у континентальній Європі надійних транзитерів енергоресурсів (насамперед природного газу й нафти), забезпечуючи безпечне та надійне постачання енергоресурсів власним споживачам і споживачам суміжних ринків, які мають бути видобуті й доставлені з високим рівнем екологічної та соціальної відповідальності, з докладанням зусиль для дотримання зобов'язань зі скорочення викидів парникових газів, а також робить свій внесок у продовження економічного зростання та процвітання для українців [2, с. 216].

Істотна мінерально-ресурсна база й пріоритети визначені на державному рівні щодо її розширення з метою нарощення видобутку вуглеводнів для забезпечення енергетичної незалежності країни; надлишкові потужності з транспортування, зберігання та переробки вуглеводнів, у тому числі їх інтегрованість із європейським ринком і можливостями організації постачань зі світових ринків для подальшого постачання до ЄС, сумарно становлять базу для розвитку відповідних галузей та економіки України загалом.

Україна використовує для власних потреб різноманітні джерела енергії, такі як нафта, природний газ, вугілля, атомна й гідроенергія, енергія вітру та сонця тощо. Традиційно найбільш затребуваними в Україні наразі є викопні ресурси (природний газ і вугілля), які сумарно становлять понад 60% вітчизняного енергетичного балансу. Водночас останнім часом унаслідок змін цінової кон'юнктури, технологій і світових трендів частка інших видів енергії в споживанні поступово зростає. До того ж сьогодні є підстави очікувати їх подальшого зростання з відповідним зменшенням частки викопного палива в енергетичному балансі країни.

Наявність в Україні всіх зазначених ресурсів, створення конкурентного ринкового середовища та умов для системного розвитку ресурсної бази для атомної енергетики, модернізації генеруючих потужностей і заміщення сировинної бази альтернативними видами палива, подальші розвідка та видобуток вуглеводнів, у тому числі й нетрадиційних, а також більш ефективне використання потенціалу в галузі відновлюваної енергії сприятимуть поступовому посиленню позиції України в раціональному виробництві енергії та ощадливому її споживанні [3, с. 160].

НЕС передбачає, що до 2025 р. здебільшого буде завершено реформування енергетичного комплексу України, досягнуто першочергових цільових показників із безпеки й енергоефективності, забезпечено його інноваційне оновлення та інтеграцію з енергетичним сектором Європейського Союзу (далі – ЄС).

Натомість у зв'язку з відсутністю на час розроблення НЕС довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку держави та з високим рівнем політичної й економічної невизначеності в країні прогнозні показники загального первинного постачання енергії (далі – ЗППЕ) в процесі реалізації НЕС потребуватимуть уточнень із застосуванням сучасної практики й методів прогнозного моделювання, які використовуються країнами ЄС. Прогнозні показники ЗППЕ та виробництва електричної енергії наведені в таблиці 1.

Завдяки поступовому економічному відновленню в довгостроковій перспективі передбачається незначне зростання показника ЗППЕ. У період 2017–2020 рр. Україна повинна виконати амбітне завдання – домогтися сталості рівня ЗППЕ та сталого зростання ВВП. За результатами реалізації завдань НЕС планується досяг-

ти зниження енергоємності ВВП більш ніж удвічі до 2035 р. Реалізація цього завдання вимагатиме високотехнологічних рішень, значних інвестицій, оновлення законодавства та структурних змін в економіці.

НЕС спрямована загалом на те, щоб український енергетичний сектор був здатний гідно забезпечувати інноваційну траєкторію розвитку української економіки, на подолання деяких проявів «голландської хвороби», на перехід із позиції «сировинного складу» до позиції «виробника високотехнологічних енергоресурсів». Однак у деяких випадках має місце «неузгодженість» двох документів, зокрема, дещо різняться цільові значення показників.

Основним напрямом енергетичної політики, відповідно до Концепції державної енергетичної політики України на період до 2020 року (далі – Концепція), має бути забезпечення переходу від експортно-сировинної до інноваційної моделі розвитку країни. НЕС ґрунтується на таких принципах, як гарантованість і надійність енергозабезпечення, відповідність темпів споживання та темпів ГРР, диверсифікація використовуваних видів палива й енергії, енергозбереження, екологічність. Таким чином, енергетична безпека в широкому сенсі не розглядається в Концепції як один з основоположних принципів енергетичної політики, навпаки, використовуються тільки деякі з її елементів і характеристик.

Особлива увага в Концепції приділяється модернізації та розвитку енергетичної інфраструктури, що є критично важливою для підтримки на належному рівні безпеки й надійності поставок енергоресурсів, у тому числі електроенергії. У цій сфері існує безліч проблем, що стримують потенціал сталого економічного зростання України та перешкоджають розвитку суміжних галузей. Загалом інфраструктурну проблему в енергетиці, відповідно до Концепції, передбачається вирішувати шляхом залучення інвестицій у галузь, у тому числі на підставі державно-приватного партнерства, та стимулювання використання новітніх технологій і найкращих практик. Варто зазначити, що розвиток інфраструктури, особливо в частині залізничного й трубопровідного транспорту, не має супроводжуватись постійним зростанням тарифів на транспортування. Інакше знижується економічна ефективність поставок енергоресурсів як на внутрішній, так і на зовнішній ринки [1, с. 45]. Однак у Концепції не міститься навіть проектів створення ефективних механізмів стимулювання інвестицій у галузь, що свідчить про необхідність їх розроблення в стратегічних документах нижчого рівня.

Ефективне енергозбереження є фактично прихованим інвестиційним ресурсом. Вивільнені за рахунок його використання обсяги енергії могли б бути використані для подальшого розвитку експорту енергоресурсів (наприклад, у Китай і країни Південно-Східної Азії), проте сьогодні вони просто витрачаються даремно через неефективність. Використання інноваційних технологій і формування ефективної структури енергетики має допомогти частково вирішити цю проблему шляхом вивільнення великої кількості ресурсів та

Таблиця 1

Структура загального первинного постачання енергії України, млн т н.е.

Найменування джерел первинного постачання енергії	2010 р.	2015 р.	2020 р. (прогноз)	2025 р. (прогноз)	2030 р. (прогноз)	2035 р. (прогноз)
Вугілля	36,5	27	18	14	13	12
Природний газ	55,5	26	24,3	27	28	29
Нафтопродукти	13,3	10,5	9,5	8	7,5	7
Атомна енергія	23,5	23	24	28	27	24
Біомаса, біопаливо та відходи		2	4	6	8	11
Сонячна та вітрова енергія	0,1	0,1	1	2	5	10
ГЕС		1	1	1	1	1
Термальна енергія*		0,5	0,5	1	1,5	2
Всього	130,4	90,1	82,3	87	91	96

*Примітка: * – термальна енергія довкілля та скидні ресурси техногенного походження.*

використання їх для підвищення енергетичної безпеки [6, с. 269].

Крім того, для приватних компаній у багатьох випадках енергозбереження є способом зниження витрат. Відповідно до Концепції в 2020 р. планують знижувати валове споживання енергії за рахунок введення в повному обсязі програм енергозбереження (заборони на енергомарнотратні технології й методи) та енергоефективності. Однак Концепція практично не містить планів щодо впровадження реальних механізмів стимулювання інвестицій в енергозбереження. Варто враховувати те, що для багатьох компаній існує високий бар'єр входження в енергоефективні технології: висока вартість початкових інвестицій, тривалий термін окупності, а отже, надмірні альтернативні витрати. Крім того, сьогодні компанії не отримують ні заохочення за економію ресурсів, ні штрафи й санкції за нераціональне їх використання, фактично єдиним значущим стимулом є високі ціни на енергоресурси. Відсутність єдиних правил і відпрацьованих практик урахування одержуваної економії від енергозбереження, а також систематизації й аналізу подібних даних робить неможливим ні чітке регулювання в цій сфері, ні, відповідно, використання механізмів стимулювання з прив'язкою до реального результату.

Також Концепція передбачає збільшення привабливості електроенергетичного сектора для інвесторів. Досягти цього планується за рахунок використання підходу прибутковості інвестованого капіталу. Контракти на поставки електроенергії планується укладати строком на 5 років, що, безумовно, підвищить стабільність цього сектора. Більше того, планується запуск «довгострокового ринку потужності», покликаного забезпечити спорудження генеруючих потужностей в оптимальному обсязі для задоволення попиту та створення необхідного резерву [5, с. 186]. У Концепції наголошується на необхідності створення економічних умов (насамперед податкового й митного режиму), що забезпечують порівнювану прибутковість на внутрішньому й зовнішньому ринках та раціоналізацію структури експорту. Також Концепція передбачає максимально можливе використання в усіх технологічних процесах і проектах конкурентоспроможного вітчизняного обладнання. Звісно, така позиція є неоптимальною для розвитку українського енергетичного сектора, оскільки призводить до втрат ефективності роботи самого сектора та може надати підтримку виробникам подібного обладнання тільки в короткостроковому періоді.

Варто зауважити, що в Концепції передбачається масове проведення програм із переходу на природний газ як моторне паливо з удосконаленням відповідних технологій. Цей захід є досить спірним: газ – не найефективніше моторне паливо, а з урахуванням передбачуваного вирівнювання внутрішніх і зовнішніх цін воно буде істотно дорожчати. Крім того, далеко не на всіх двигунах існує можливість подібної трансформації. Зрештою, не варто забувати про сильне лобі виробників бензину та декілька інших стратегій світових виробників автомобілів. Одним із безумовних плюсів цієї програми є той факт, що природний газ – один із найбільш екологічно чистих видів палива.

Відповідно до проведеного нами аналізу одним із важливих компонентів енергетичної безпеки є «екологічне питання». Однак у Концепції він практично не розкритий, переважно містить інформацію про технології будівництва й виробництва, що оберігають екологію. Не розкриті необхідні заходи та програми, спрямовані на створення екологічно чистої енергетики, жодним чином не відображена позиція щодо Кіотської угоди, зокрема, не розглянуто питання потенційної участі України на ринку квот на викиди шкідливих речовин.

Також у документі велика увага приділяється аналізу регіональних і міжгалузевих аспектів розвитку паливно-енергетичного комплексу, розглядаються різні сценарії розвитку енергетичного сектора. НЕС загалом відповідає положенням Концепції, проте є більш спеціалізованим документом.

Згідно з НЕС метою енергетичної політики України є «максимально ефективне використання природних енергетичних ресурсів і всього потенціалу енергетичного сектора для стійкого зростання економіки та якості життя населення країни

та сприяння зміцненню її зовнішньоекономічних позицій» [1, с. 49]. Таке формулювання мети загалом відповідає концепції забезпечення енергетичної безпеки України, орієнтується переважно на енергоефективність і зовнішньоекономічні позиції країни, лише побічно відображаючи такі важливі аспекти, як диверсифікація енергобалансу, екологічність, інвестиційний клімат в енергетиці.

Варто зазначити, що за час дії попередньої версії – Енергетичної стратегії до 2020 року – так і не були вирішені поставлені в ній завдання, зокрема, зі створення конкурентних енергетичних ринків і створення ефективної інституційно-правової бази в енергетиці, які є одними з найбільш гострих. Незважаючи на стійке зниження енергоємності ВВП, її рівень перевищує аналогічні показники в розвинених країнах у 2-3 рази, що також є доказом неповної реалізації заявлених в Енергетичній стратегії до 2020 року цілей. Існують побоювання, що без чітких і зрозумілих механізмів реалізації сформульованих у НЕС цілей і їх коригування залежно від постійно мінливих обставин окреслені результати можуть виявитись недосяжними.

Перші чотири завдання належать до категорій «підвищення енергетичної ефективності української економіки» та «перетворення енергетики на високотехнологічний сектор» (тобто до «внутрішнього виклику»), і тільки останнє, п'яте, завдання – до категорії «зміцнення міжнародного становища» (тобто до «зовнішнього виклику»). Тому таке формулювання завдань НЕС вважаємо неприпустимим, адже вона практично упускає питання розвитку зовнішніх аспектів української енергетики, при цьому у фокусі опиняються безумовно важливі, проте не єдині внутрішні проблеми енергетичного сектора.

Висновки і пропозиції. Вважаємо за доцільне доповнити наведений перелік завдань, згадавши необхідність формування стійкої позиції у світовій енергетичній системі, у тому числі за рахунок диверсифікації спектра поставок енергоресурсів і розширення географії поставок. Також пропонуємо доповнити цей перелік завдань, відбивши важливість переходу від експорту первинних енергоресурсів до продуктів високого ступеня переробки та збільшення завдяки цьому генерування доданої вартості в енергетичному секторі. Ще одним важливим напрямом, не відображеним у згаданому переліку, є збільшення частки присутності України на ринках високотехнологічної продукції й послуг у галузі енергетики. Сьогодні Україна практично не представлена на ринку послуг у галузі енергетики, тоді як потенціал його зростання оцінюється як високий.

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне розробити комплекс таких документів:

– концепцію Загальної рамкової угоди щодо принципів міжнародного енергетичного співробітництва та забезпечення глобальної енергетичної безпеки;

– угоди щодо конкретних сфер співробітництва, зокрема з інвестицій, торгівлі, транспорту, транзиту, екології, трансферу технологій;

– Кодекс поведінки транснаціональних енергетичних компаній.

Відсутність у міжнародній правовій базі положень про механізми раннього попередження й швидкого реагування в надзвичайних ситуаціях, пов'язаних із поставками енергоресурсів, уже призвела до негативних наслідків для постачання Європи в 2008–2009 рр., що зумовлює необхідність створення нових схем безпеки забезпечення й транзиту та застосування санкцій на міжнародному рівні. Крім того, існуючі механізми правової підтримки інвестицій в енергетику не лише в Україні, а й на світовій арені не є стимулюючими для істотного розширення та модернізації мінерально-сировинної бази світової енергетики. Це зумовлює необхідність розроблення нової інституційної бази в межах нової системи міжнародних енергетичних відносин, що забезпечує сприятливий інвестиційний клімат у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Баранник В. Энергоемкость валового внутреннего продукта как индикатор энергетической безопасности / В. Баранник // Малая энергетика в системе обеспечения экономической безопасности государства / под общ. ред. Г. Вороновского, И. Недина. – К. : Знания Украины, 2006. – С. 38–51.

2. Єлько Є. Енергетичний фактор в інтеграційних процесах Європи / Є. Єнько // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2008. – Вип. 73. – Ч. 2. – С. 216–218.
3. Логвиненко В. Социальная эффективность энергосбережения / В. Логвиненко // Збірник наукових праць Донецької державної академії управління. Серія «Економіка». – Донецьк : ДонДАУ, 2003. – Вип. 29 : Управління економікою регіону та підприємства. – Т. 4. – С. 158–165.
4. Оскольський В. Про економіку сталого розвитку в Україні / В. Оскольський // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 4–13.
5. Попова О. Концептуальні засади управління екологічною спрямованістю розвитку підприємств / О. Попова // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6(108). – С. 182–187.
6. Саксонова О. Державне регулювання в сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів / О. Саксонова // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 267–271.
7. Суходоля О. Модель аналізу енергоспоживання та визначення рівня енергоефективності національної економіки / О. Суходоля // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 31–37.
8. Телегина Е. Энергетические технологии и развитие мировой экономики в XXI веке / Е. Телегина // Международная экономика и международные отношения. – 2007. – № 6. – С. 48–53.
9. Ярош О. Проблемы энергетической политики Украины / О. Ярош // Международная экономика и международные отношения. – 2007. – № 4. – С. 29–32.

Маковей Ю. Г. Институциональные механизмы влияния государственного регулирования на формирование энергетической политики Украины

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования энергетической политики государств, которая в настоящее время осуществляет переход от устаревшей модели функционирования энергетического сектора, в которой доминировали крупные производители, ископаемое топливо, неэффективные сети, несовершенная конкуренция на рынках природного газа, электроэнергии, угля, к новой модели, в которой создается более конкурентная среда, выравниваются возможности для развития и минимизируется доминирование одного из видов производства энергии или источников и/или путей поставки топлива.

Ключевые слова: *институциональные механизмы, государственное регулирование, энергетическая политика, инновации, экономическое восстановление.*

Makovii Yu. Institutional mechanisms of the influence of state regulation on the formation of Ukraine's energy policy

The article discusses topical issues in the formation of the energy policy of states, which is currently moving from an outdated model of the functioning of the energy sector dominated by large producers, fossil fuels, inefficient networks, imperfect competition in natural gas, electricity, coal, a new model, in which creates a more competitive environment, equalizes opportunities for development and minimizes the dominance of one type of energy production or sources and/or means of delivery of fuel.

Key words: *institutional mechanisms, state regulation, energy policy, innovations, economic recovery.*

УДК 321.01

В. А. Малоокий
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентові України

ВПЛИВОВІ ФАКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Метою дослідження, результати якого представлено в цій статті, було виявлення, узагальнення та оцінка експертної думки щодо наявності та дієвості впливових факторів реформування публічного управління сучасної України. Відповідно до цієї мети вирішено наступні завдання: на основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розроблено анкету та здійснено експертне опитування; узагальнено результати експертного опитування та виявлено фактори, які визначальним чином впливають на реформування публічного управління в України, оцінено міру їх впливовості.

Ключові слова: *публічне управління, моніторинг державної політики,реформування, децентралізація.*

Постановка проблеми. «Ми рухаємось вперед. Я, так само як і ви, незадоволений темпами. Розумію, наскільки вони не відповідають очікуванням суспільства. Очевидною є необхідність пришвидшення системної модернізації в усіх сферах», – наголосив Глава держави під час щорічного звернення до Верховної Ради [1]. Очевидно, що ця думка Президента України спонукає до активної роботи не лише посадових осіб держави, безпосередньо причетних до розробки та впровадження широкомасштабних політичних, економічних і соціальних реформ в Україні, а й науковців. У даному випадку пріоритетним завданням науковців, які здійснюють свої дослідження у сфері публічного управління, на нашу думку, є моніторинг державної політики й продукування інноваційних механізмів її реформування у напрямі модернізації та досягнення кращих світових стандартів. Масштабність і значущість такого завдання визначає актуальність дослідження, результати якого представлені у цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інформаційного та цивілізаційного розвитку суспільства розглядаються у працях Д. Белла [2], Э. Дюркгейма [3], Г. Кіссінджера [4], Р. Осборна [5], А. Тойнбі [6], Ю. Габермаса [7], С. Хантингтона [8] та інших. Провідне місце у розробленні цього напряму, безумовно, належить науковцям національної академії державного управління при Президентові України [пр.: 9 - 12].

Метою дослідження, результати якого представлено в цій статті, було виявлення, узагальнення та оцінка експертної думки щодо наявності та дієвості впливових факторів реформування публічного управління сучасної України. Відповідно до цієї мети вирішувалися такі дослідницькі завдання: на основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розробити анкету та здійснити експертне опитування; узагальнити результати експертного опитування та виявити фактори, які визначальним чином впливають на реформування публічного управління в України, оцінити міру їх впливовості, а також: можливість впливати на ці фактори з боку політичної влади України; роль органів публічної влади та політичних інституцій України у приведенні реформ; рівні публічного управління, найбільш схильні до реформування на сучасному етапі; пріоритетні напрями децентралізації публічного управління.

© Малоокий В. А., 2017

Виклад основного матеріалу. В основу проведеного дослідження покладено результати експертного опитування, яке здійснювалося автором на протязі 2016/17 навчального року на базі Національної академії державного управління при Президентові України. В опитуванні взяли участь 100 експертів – державних службовців із числа керівного складу центральних органів виконавчої влади та інших державних органів національного рівня. Середній стаж перебування респондентів-експертів на державній службі становить не менше 5 років, середній вік – 40 років, всі мають вищу освіту, що загалом дає підстави вважати залучених до опитування респондентів експертами в сфері публічного управління. Анонімна анкета експертного опитування складалася із запитань множинного вибору та оцінних суджень. З метою верифікації релевантності поставлених в анкеті запитань п'ять експертів були опитані шляхом інтерв'ю. Вірогідна статистична помилка узагальнених результатів не перевищує 1%.

Узагальнення та аналіз експертної думки дали наступні результати:

1. Фактори, які впливають на реформування системи публічного управління сучасної України *(максимальна оцінка 10 балів – «має вирішальний вплив»)* (табл. 1).

Не стало великою новиною, що серед факторів, які здійснюють вирішальний вплив на реформування системи публічного управління сучасної України, чільне місце посідає корупція. З цього приводу Президент України зазначає, що: «Найбільш складною реформою є антикорупційна, оскільки корупція глибоко вкорінена в політичну, економічну та соціальну системи України та уразила офіційні та неформальні інститути. Перш за все ми маємо продемонструвати суспільству, що наступ на корупцію почався нагорі – лише тоді отримаємо моральне право викорінювати її звідусіль, на всіх рівнях», – підкреслює Глава держави [1].

Однак, як показують наступні дані опитування (2), сучасна політична влада країни досі має обмежену можливість впливати на розвиток корупційної ситуації (68 балів). Попри створення та включення в систему правоохоронних органів потужної антикорупційної інфраструктури, її можливості досі лишаються малореалізованими (4). На думку експертів, вплив відповідальних за протидію корупції державних органів: Національного антикорупційного бюро (5,1 балів), Генеральної прокуратури (4,3 бали), Національної поліції (2,6 балів), судів (2,2 бали) на реформування системи публічного управління сучасної України далеко не є визначальним.

Навіть рейтинг цих органів в оцінці експертів розподілився за мірою їх ефективності, про що свідчать останні дані, зокрема: «У результаті діяльності НАБУ і САП станом на кінець грудня 2016 року здійснюється розслідування у 280 кримінальних провадженнях. У 10 провадженнях суд вже виніс обвинувальні вироки» [13]. Отже, ефективність роботи системи, навіть за виявленими фактами корупційних діянь, становить 3,6%.

Таблиця 1

Корупція	**7,5**	Національна свідомість	5,5
Пострадянська ментальність	**6,0**	Інформатизація	5,1
Кредити МВФ	4,6	Проблеми екології	1,8
Європейська інтеграція	5,7	Геополітичні конфлікти	5,0
Втручання ЄС і США	5,7	Децентралізація влади	4,1
Глобалізація	3,6	Втручання РФ	4,0

Таблиця 2

Децентралізація влади	**92**	Національна свідомість	67
Інформатизація	**88**	Геополітичні конфлікти	42
Втручання ЄС і США	41	Пострадянська ментальність	56
Глобалізація	19	Європейська інтеграція	72
Корупція	68	Втручання РФ	17
Кредити МВФ	57	Проблеми екології	65

Принагідно експерти вказали і на найбільш вірогідну причину тотального укорінення корупції в сучасному українському суспільстві. Це –пострадянська ментальність (6 балів), яка посіла друге місце серед факторів, які здійснюють вирішальний вплив на реформування системи публічного управління сучасної України. Дуже добре це явище охарактеризував Папський нунцій в Україні архієпископ К. Гуджеротті: «Загальна проблема – пострадянська ментальність. Людям важко відчути себе господарями власного життя, проявити ініціативу, відчути відповідальність. Загальна тенденція така, що люди не звикли приймати рішення. Вони хочуть, щоб за них вирішували інші» [14].

В якості впливового фактору реформування системи публічного управління сучасної України національна свідомість (5,5 балів) досі поступається пострадянській ментальності. «Національна свідомість – основа патріотичного виховання, це глибинне усвідомлення своєї етнічної належності та своєрідності історичної долі, невід'ємний атрибут кожної нації. Вона свідчить про зрілість народу як самочинного суб'єкта історичного процесу, є показником морального здоров'я, духовного та інтелектуального потенціалу особистості» [15]. На її формування може впливати (2) політична влада сучасної України (67 балів), але вірогідно лише умови, що і сама буде достатньою мірою патріотична та національно-свідома.

2. Фактори, на які сучасна політична влада України має можливість активно впливати *(множинний вибір, %)* (табл. 2).

Не викликає сумніву, і експертна думка це підтвердила (92%), що вирішальним фактором реформування системи публічного управління України, на який сучасна політична влада може активно впливати, є децентралізація.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо «новим державним управлінням» [16].

Як зазначає Прем'єр-міністр України: «Реформа децентралізації, започаткована три роки тому, дозволила збільшити можливості місцевих бюджетів, проте й додала відповідальності місцевій владі, яка має ефективно користуватися наданими Урядом інструментами» [17].

Разом з тим, особливістю проведення децентралізаційної реформи України є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою. Проте даний факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються даною проблематикою, та розширювати коло експертів. На даний час цього не робиться, наукове товариство у змозі лише дотично, шляхом публічного коментування впливати на хід реформи, але фактично не брати у ній ніякої участі. Особливо прикрим це вдається в контексті високої експертної оцінки ролі інформатизації (88%) в процесі реформування публічного управління України.

3. Визначаючи рівень публічного управління, на якому слід зосередити максимальний обсяг повноважень і ресурсів в процесі децентралізації влади *(множинний вибір, %)*, експерти підкреслили особливу роль органів регіонального управління (43%) і місцевих громад (41%) (табл. 3).

За результатами адміністративно-територіальної реформи в Україні передбачається, що на вищому рівні (район, далі – область, держава) залишаються лише ті питання, які є спільними для громад. На обласному (регіональному) рівні – це спеціалізована медицина, вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку тощо. У цьому ж і принципова відмінність передачі повноважень при децентралізації. У децентралізованій унітарній державі є найбільш спроможними два рівні публічної влади: національний та місцевий. Саме тут принципова відмінність від федеративної держави, де навпаки – домінуючий

рівень є регіональний і найбільше повноважень та ресурсів збирають на рівні регіону. Але така концентрація призводить до формування регіональних політичних еліт, які не готові для національного рівня, але надто амбітні, щоб залишатися регіональною елітою.

Таким чином, експерти указують саме на ці два можливі напрями адміністративно-територіальної реформи: децентралізацію або федералізацію. Природно, що представляючи переважно національну і регіональну еліти, вони схиляються більшою мірою до варіанту квазі-федералізації під гаслом «децентралізації». Реальна децентралізація вимагає скорочення функцій та повноважень обласних і районних рад та їх виконавчих органів. Вони мають позбавитися невластивих їм функцій, що будуть разом із ресурсами передані на рівень громади.

Як засвідчують експерти (4), провідна роль в реформуванні системи публічного управління сучасної України належить: Президентові України (7,8 балів) і Верховній Раді України (7,7 балів); це – цілком очікуваний результат.

4. Державний орган чи політичний інститут, який відіграє провідну роль в реформуванні системи публічного управлін-

Таблиця 3

Органи регіонального врядування (область)	**43**
Місцеві громади (місто, селище, село)	**41**
Органи місцевого самоврядування (район)	18
Центральні органи виконавчої влади	15
Вищий рівень державного керівництва	5

Таблиця 4

Президент України	**7,8**	Національне антикорупційне бюро	5,1
Верховна Рада України	**7,7**	Політичні партії	5,5
Засоби масової інформації	**7,3**	Генеральна прокуратура	4,3
Уряд України	**7,0**	Національна поліція	2,6
Громадяни	5,6	Суди	2,2
Місцеві громади	5,8	Збройні сили	2,9

Таблиця 5

Оборона	**98**
Судочинство	**86**
Монетарна політика	**86**
Вища освіта	85
Фіскальна політика	84
Пенітенціарна система	81
Протидія корупції	75
Правоохоронна діяльність	72
Державне майно	68
Охорона здоров’я	57
Соціальне забезпечення	52
Аграрна політика	46
Зовнішня політика	45
Будівництво та утримання доріг	39
Земельні ресурси	38
Середня та спеціальна освіта	37
Природокористування	33
Культура	27
Продовольче забезпечення	26
Транспортне забезпечення	15
Туризм	10
Підприємництво	9

ня сучасної України *(максимальна оцінка 10 балів – «має вирішальний вплив»)* (табл. 4).

Але несподівано високу оцінку впливу (7,7 бали) експерти дали засобам масової інформації. Навіть вищу за оцінку впливу Уряду України (7,0 балів). Вірогідно, це пов'язано з впливом ЗМІ на формування громадської думки, яка, у свою чергу, в демократичному суспільстві активно впливає на формування публічної політики. Формуючи громадську думку, засоби масової інформації, з одного боку, акумулюють досвід і волю мільйонів, а з іншого – впливають не тільки на свідомість, а й на вчинки, групові дії людей [18]. Разом з тим, вплив самих громадян експерти оцінюють не досить високо (5,6 балів), як і місцевих громад (5,8 балів). Однією з необхідних передумов успішності децентралізації, про яку зараз мало говорять, є консолідація територіальних громад, їх кооперація, співпраця, взаємодія й об'єднання зусиль для спільного захисту своїх прав та інтересів. Зокрема, кооперативна модель господарювання, що володіє очевидними перевагами, дозволила вирішити не тільки соціально-економічні питання, що виникли перед окремими громадянами та їх групами, що представляють місцеві громади, але стала дієвим інструментом комплексного вирішення всього спектру проблем, характерних для колись депресивних територій в країнах Західної Європи [19].

Нарешті, експерти визначили функції держави, які мають залишатися у виключній компетенції вищих і центральних органів публічного управління (5), відповідно й ті, які мають бути передані до відання регіональних і місцевих органів управління в процесі децентралізації.

5. Функції держави, які мають залишатися у виключній компетенції вищих і центральних органів публічного управління *(множинний вибір, %)* (табл. 5).

Відповідно до цього рейтингу, у виключній компетенції держави мають залишитися: оборона (98%), судочинство (86%) і монетарна політика (86%). Інші функції можуть поступово децентралізовуватися.

Серед функцій, які можуть і повинні децентралізуватися, експерти назвали: підприємництво, туризм, транспортне і продовольче забезпечення тощо (5). Варто також зазначити, що децентралізація функції розпорядження земельними ресурсами в оцінці експертами отримала посереднє значення (38%). На нашу думку, це свідчить про те, що деякі функції, пов'язані з земельними ресурсами, насамперед, нормативне регулювання і контроль, мають залишатися в компетенції центральної влади. Щодо безпосереднього розпорядження та використання земельних ресурсів, то саме ця функція має бути децентралізована.

Загалом, успішність реформи публічного управління в Україні залежить від множини факторів, якісний моніторинг та врахування яких, зокрема в процесі експертно-аналітичних досліджень, також є передумовою успішності реформ.

Висновки і пропозиції:

1. На основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розроблено анкету та здійснено експертне опитування.

2. Узагальнення результатів експертного опитування дозволило виявити визначальні фактори, які впливають на реформування публічного управління в України. Оцінено міру їх впливовості, зокрема: серед факторів, які впливають на реформування системи публічного управління України на сучасному етапі, визначальну роль відіграють корупція і пострадянська ментальність населення; можливість впливати на ці фактори з боку політичної влади України в сучасних умовах досить обмежена. Натомість політична влада визначальним чином може впливати на процеси децентралізації та інформатизації системи публічного управління, що, у свою чергу, хоч і опосередковано, але потужно сприятиме подоланню корупції та «пере форматуванню» пострадянської ментальності в національну свідомість громадян України. Серед органів публічної влади та політичних інституцій України провідна роль у приведенні реформ належить Президентові та Верховній Раді України. Окрім того, важливу роль у цих процесах покликані відігравати засоби

масової інформації, які є найбільш впливовим фактором формування громадської думки; на сучасному етапі реформу публічного управління в Україні найбільш схильними до реформування виступають регіональний та місцевий рівні публічного управління. На регіональному (обласному) рівні мають залишитися лише функції, які забезпечують спільні інтереси територіальних громад регіону (пр.: спеціалізована медицина, вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку). Більшість функцій, повноважень і ресурсів натомість мають бути зосереджені у віданні територіальних громад (в межах їх територій); пріоритетними напрямами децентралізації публічного управління, які можуть бути передані на рівень місцевих громад є: підприємництво, туризм, транспортне та продовольче забезпечення. Функції, які повинні залишатися у виключній компетенції центральної державної влади і не підлягають децентралізації: оборона, судочинство і монетарна політика. В числі інших функцій – розпорядження та користування земельними ресурсами, вони можуть бути децентралізовані на регіональний та місцевий рівень, але функції регулювання земельних відносин і контролю мають залишатися в компетенції центральної влади.

3. На сучасному етапі реформування системи публічного управління України саме децентралізація (влади, повноважень, ресурсів) відіграє провідну роль. Успішна децентралізація вимагає забезпечення функціональної спроможності територіальних громад яке, у свою чергу, потребує ресурсного забезпечення. Перспективними напрямами ресурсного забезпечення територіальних громад є передача у їх відання та стабільний розвиток місцевого підприємництва та земельних ресурсів. Для багатьох місцевостей України перспективним напрямом ресурсного забезпечення територіальних громад також є розвиток туризму. Окрім зазначеного, децентралізація влади також може ефективно сприяти подоланню корупції.

4. Не лише перспективою подальших наукових досліджень, але й нагальною потребою самої державної політики сучасної України є моніторинг та експертно-аналітичний супровід процесів реформування публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Звернення Президента України до Верховної Ради України // Офіційне представництво Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-mi-ruhayemos-vpered-ale-treba-prishvidshiti-s-38091.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М. : Академия, 1999. – 790 с.
3. Дюркгейм Э. Социология и теория познания / Э. Дюркгейм // Хрестоматия по истории психологии. – М. : МГУ, 1980. – 296 с.
4. Киссинджер Г. Дипломатия / Г. Киссинджер. – М. : «Лодомир», 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://padaread.com/?book=47956.
5. Осборн Р. Цивилизация. Новая история Западного мира / Р. Осборн. – М. : АСТ ; Аст- рель , 2010. – 764 с.
6. Тойнбі А. Дослідженння історії : у 2 т. / А. Тойнбі ; пер. з англ. В. Митрофанова, П. Таращука. – К. : Основи, 1995.– 406 с.
7. Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. – М. : Праксис, 2005. – С. 289.
8. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. – М. : АСТ, 2003. – 603 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://grachev62.narod.ru/hantington/content.htm.
9. Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгр. (21-22 березня 2013 р.). – Х. : ХаРИДУ «Магістр», 2013. – 368 с.
10. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід (секційні засідання): рекомендації Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2014 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 42 с.
11. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. заміжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 272 с.
12. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квітня 2016 р.,

м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 324 с.
13. Звіт національної ради реформ: Україна зробила більший прогрес у реалізації реформ за останні два роки, ніж за попередні 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://fsr.org.ua/news/zvit-nacionalnoyi-rady-reform-ukrayina-zrobyla-bilshyy-progres-u-realizaciyi-reform-za-ostanni.
14. Посол Ватикана: Общее Украины, Армении, Грузии – постсоветская ментальность, страх ошибиться и терпимость [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dnews.dn.ua/news/585410.
15. Чорна К.І. Зміст патріотичного виховання школярів в умовах державотворчого процесу в Україні // Виховання патріотизму у дітей та молоді в сучасних соціально-економічних умовах : матер. звітної науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 12–14.
16. Децентралізація // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація.
17. Глава Уряду про інструменти децентралізації: Настав час відповідальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5603.
18. Дзюба М.Т. Роль засобів масової інформації в формуванні громадської думки / М.Т. Дзюба // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – К. : 2008. – С. 77-81.
19. Cooperatives Tax Regimes, Political Orientation of Governments and Rent Seeking / F. Forte, M. Mantovani // Journal of Politics and Law. – 2009. – V. 2, № 4. – P. 44–57.

Малоокий В. А. Влияние фактора реформирования публичного управления современной Украины

Целью исследования, результаты которого представлены в этой статье, было выявление, обобщение и оценка экспертного мнения о наличии и действенности влиятельных факторов реформирования публичного управления современной Украины. Согласно этой цели решены следующие исследовательские задачи: на основе анализа и критического обобщения современных отечественных научных публикаций, посвященных проблемам реформирования публичного управления, разработана анкета и проведен экспертный опрос; обобщены результаты экспертного опроса и выявлены факторы, которые определяющим образом влияют на реформирование публичного управления в Украине, оценена степень их влияния.

Ключевые слова: *публичное управление, мониторинг государственной политики, реформирование, децентрализация.*

Malookyi V. Influencing factors to reform public administration in modern Ukraine

The study, representing its results in this article, aimed to identify, summarize and evaluate the expert opinion on the availability and effectiveness of influential factors in the public administration reform in modern Ukraine. In accordance with this goal the following tasks of the researchers were solved: on the basis of analysis and critical synthesis of modern Ukrainian scientific publications devoted to problems of reforming public administration, we developed a questionnaire and conducted an expert survey; the results of the expert survey are generalized and the factors that have decisive influence on the reform of public administration in Ukraine are identified, and the extent of their influence is estimated.

Key words: *public administration, state policy monitoring, reforming, decentralization.*

УДК 351:502

О. І. Матюшенко
викладач кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕКОМЕРЕЖ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу організаційно-правових проблем формування екомереж в Україні. Визначено сучасний стан природоохоронної справи в Україні. Проаналізовано показники природно-заповідного фонду України. Сформовано пропозиції щодо удосконалення правового статусу структурних елементів екологічної мережі.

Ключові слова: *екомережі, організаційно-правовий механізм, природно-заповідний фонд, проблеми формування екомереж.*

Постановка проблеми. Збереження ландшафту як інтегруючого цілого, як територіального осередку екологічно збалансованого розвитку, є одним із пріоритетних напрямків міжнародного співробітництва в Європі. Ще в 1997 р в рамках Конгресу місцевих і регіональних влад Європи в Страсбурзі був підготовлений Проект Європейської ландшафтної конвенції, в якому ландшафти розглядаються як фундаментальна основа середовища. Проект акцентує увагу на збереженні, управлінні і розвитку всіх ландшафтів: як виключно цінних, так і типових. «Пан-Європейська Стратегія Збереження біологічного та ландшафтного різноманіття» (1995) [6] розглядає ландшафти як спадщина, фактори збереження біорізноманіття, моделі підтримуваного розвитку, ландшафтну середу. У стратегії визначено 11 основних напрямків діяльності, серед яких створення Європейської екомережі, головними елементами якої виступають наявні та проектовані охоронювані природні території (ОПТ), з'єднані між собою екокоридорів і захищені буферними зонами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Довгий час на території України проблема формування екомережі розглядалася переважно вченими-біологами, але на сучасному етапі потрібно консолідація вчених, практично всіх наукових напрямків, т. К. Екологічна проблема зачіпає всіх без винятку. Цікаві в цьому відношенні, як одні з перших, дослідження Ю.Р. Шеляг-Сосонко та С.М. Стойко «Перспективна мережа заповідних об'єктів України» [7], автори якої виділяють різні аспекти взаємодії природи і суспільства: еволюційно-генетичний, екологічний, соціальний, економічний. Проблеми класифікації та подальшого розвитку екосистем розглядаються в працях Я.П. Дідух [2, с. 3-12]. В даний час пріоритетною екологічною стратегією України є формування національної екомережі. Над розвитком даної концепції працюють такі вчені, як Т.Л. Андрієнко, М.Д. Гродзинський, Ю.Р. Гріш-Сосонко, В.Л. Дикань, А.А. Домаранський, Я.Б. Олійник, В.М. Пащенко, А.Г. Топчієв, П.Г. Шищенко та ін.

Аналіз сучасного стану природоохоронної справи в Україні показує, що як і раніше при створенні охоронюваних природних територій продовжують домінувати ботанічні, фауністичні та лісогосподарські підходи. Відсутні теоретичні розробки вибору територій для створення мережі ОПТ з точки зору державного управління та організації в їх рамках комплексних досліджень. Це призвело до певних недоліків у структурній організації ОПТ: слабкому управлінні, диспропорції в їх розміщенні, відсутність повного відображення компонентів ландшафтних комплексів і ландшафтної структури. Сьогодні за цим принципом йде формування мережі ОПТ в країнах Балтії, Польщі, Чехії, окремих регіонах Росії (Камчатка, Урал, Пермська область, Приморський край), будується Європейська екомережі (EECONET) [1]

Метою статті є визначення напрямів організації та управління мережі охоро-

© Матюшенко О. І., 2017

нюваних природних територій, в основі якої лежить системний принцип, тобто, надання системної цілісності сукупності ОПТ країни.

Виклад основного матеріалу. Структурні елементи екологічної мережі та поняття екомережі трактуються нами на основі Закону України «Про екологічну мережу України», де, згідно зі ст. 3, екомережі – це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць проживання та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища та, відповідно до законами та міжнародними зобов'язаннями України, що підлягають особливій охороні [3]. Об'єкт екомережі – окрема складова частина екомережі, що має ознаки просторового об'єкта (певну площу, межі, характеристики і т.д.). До об'єктів екомережі відносяться території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) і под.

Структурні елементи екомережі – території екомережі, що відрізняються за своїми функціями. До структурних елементів екомережі відносяться ключові, сполучні, буферні та відновлювані території [3]. Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювальні території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану. Крім зведеної схеми формування екомережі, існують регіональні і місцеві схеми екомережі. Закон вказує на необхідність розробки регіональних схем формування екомережі АР Крим і областей, а також місцевих схем формування екомережі районів, населених пунктів та інших територій України. Регіональні та місцеві схеми формування екомережі затверджуються відповідними радами (областей, районів та іншими).

Питання правового врегулювання особливо охоронюваних територій і об'єктів було предметом дослідження як у вітчизняній, так і в іноземній юридичній науці. Розвиток національної екологічної мережі є пріоритетним завданням політики України в природоохоронній сфері. Необхідність її формування зафіксовано в Концепції збереження біологічного різноманіття України (1997). Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екомережі України на 2000–2015 роки» та Закон України «Про екологічну мережу України». Методичні рекомендації з розробки регіональних та місцевих схем екомережі затверджений наказом Мінприроди від 13.11.2009 № 604 [4, с. 16-27]. Але проблеми правової охорони охоронюваних природних територій, в тому числі і екологічної мережі, в сучасних умовах набувають особливої гостроти в зв'язку з поглибленням протистояння двох напрямків можливого використання ОПТ: збереження і розвиток первинних природних ландшафтів і рекреаційно-господарське використання його природних ресурсів. Крім того, існують суттєві недоліки чинного природоохоронного законодавства.

Протиріччя та неузгодженість цілого ряду питань правового режиму охоронюваних природних територій вимагають дослідження і аналізу з метою його удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними екологічними стандартами, які діють в цій галузі. Останнім часом зроблено кілька спроб внесення змін до чинного Закону. Всі зазначені зміни стосуються режиму використання буферних зон і зон антропогенних ландшафтів заповідних територій. Пропонується впровадження на цих територіях полювання, мислив-

ського туризму, часткового використання земельного та лісового фондів в господарських цілях. Така зміна законодавства суперечить природі і цілі створення ОПТ, тягне нехтування цілями збереження і відновлення природних ландшафтів і екосистем [10].

Формування екомережі передбачено і в Лісовому кодексі України (ЛКУ). ЛКУ зобов'язує громадян і юридичних осіб, які мають у приватній власності ліси (Ст. 14 ЛКУ), а також постійних користувачів (Ст. 19 ЛКУ), зокрема: забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і перебувають під загрозою зникнення видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства [5].

Тимчасові лісокористувачі на умовах довгострокового користування, згідно Ст. 20 ЛКУ, зобов'язані, зокрема: вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу , сприяти формуванню екологічної мережі. При лісовпорядкування, згідно Ст. 46 ЛКУ, передбачається виявлення типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та поселення рідкісних і перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповідання, включенню в екологічні мережі [5].

Спеціальна стаття ЛКУ (85) присвячена збереженню біорізноманіття в лісах, яке здійснюється, як декларує ця стаття, їх власниками та постійними лісокористувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом створення і оголошення в установленому законом порядку на найбільш цінних лісових ділянках територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розвитку екологічної мережі [5].

Таким чином, ЛКУ покладає зобов'язання на власників і користувачів лісів сприяти формуванню екологічної мережі, вказує на необхідність збереження біорізноманіття, але через недоробки правових механізмів і складних, часто незрозумілих механізмів державного регулювання і управління у цій сфері, особливо контролюючих функцій держави, на місцевих рівнях часто допускаються зміни правового режиму природно-заповідного фонду. Відповідно до цього необхідно якісно поліпшити механізми впливу держави в межах ОПТ на підставі всебічного експертного дослідження цієї проблеми. Беручи до уваги погіршується стан флори і фауни, актуальним стає питання вдосконалення чинного природоохоронного законодавства щодо посилення заходів охорони і збереження унікальних природних компонентів і первозданних екологічних комплексів.

Розглядаючи питання створення і формування екологічної мережі України, необхідно відзначити, що в даний час завершується другий етап реалізації Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. (Закон №1989-III). Результати створення екомережі обговорювалися на засіданнях Координаційної ради з питань формування національної екомережі, зокрема в березні 2007 р, грудні 2009 року та грудні 2010 р Обґрунтовано вважається, що ключовими територіями є об'єкти природно-заповідного фонду (ПЗФ) загальнодержавного значення: національні природні парки, природні та біосферні заповідники, заказники загальнодержавного значення. Тому на першому етапі реалізації програми основна увага приділялася створенню нових ключових природно-заповідних територій та розробці відповідної законодавчої та нормативної бази.

Станом на 01.01.2017 р., згідно Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, він має в своєму складі понад 8245 територій та об'єктів загальною площею 4318,0 тис. га і 402,5 тис. га в межах акваторії Чорного моря. Відношення площі природно-заповідного фонду до площі держави становить 6,6%, а з урахуванням морських акваторій – 6,1%. Це, зокрема, 17 природних і 4 біосферних заповідника, 19 національних природних парків, 45 регіональних

ландшафтних парків, 3078 пам'яток природи, 2729 заказників, 616 ботанічних, зоологічних садів, дендропарків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, 793 заповідних урочища. Протягом останніх років було створено понад 50 об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення і територія п'яти розширена. Разом з тим, запланований обсяг земель ПЗФ повинен був становити 4,2 млн. га (7% площі України). Недосягнення цього планового показника пояснюється, в першу чергу, нестачею коштів і недосконалістю законодавства.

Мінприроди організувало розробку загальнодержавної і регіональних схем екомережі. На сьогоднішній день розроблено і затверджено понад 13 обласних програм формування регіональної екомережі, за допомогою яких передбачається здійснити заходи, профінансовані за рахунок бюджетних коштів; в інших областях окремі розділи включені в обласні програми з охорони навколишнього природного середовища, з них в більш ніж 6-ти областях розроблені проекти програм, в АР Крим, Одеській та інших областях вони затверджені, в інших (зокрема, Житомирській, Київській областях та м. Севастополі) запланована їх розробка. Однак розвиток регіональних екомереж також загальмувався через відсутність фінансування з бюджетів обласного рівня, хоча в Києві і 19 областях певна робота в цьому напрямі проводилася і проводиться.

Починаючи з 2000 р, розвиток екомережі в Україні здійснювалося також за підтримки ряду міжнародних проектів, зокрема, в рамках «Програми спільних дій урядів України і Королівства Нідерландів в сфері охорони навколишнього середовища», яка фінансувалася «BBI-MATRA». За результатами впровадження міжнародного проекту «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах» розроблені і затверджені рішеннями рад відповідних рівнів схема Турківського екокоридору (для міграції зубра, бурого ведмедя, рисі, дикого кабана та інших диких тварин між природоохоронними територіями Польщі та НПП «Сколівські Бескиди») і схема Буковинського екокоридору (між національним природним парком «Вижницький» та національним парком «Ванаторі Нямц» (Румунія) для відновлення природних екосистемних зв'язків (екокоридорів) між популяціями зубрів, ведмедів і рисі в Україні та Румунії) [9, с. 39-47]. Це стало першим в Україні втіленням в практику рішень місцевих і обласних органів влади по створенню структурних елементів екомережі.

Так, наприклад, у північній частині Полісся, переважають ліси і лісовкриті площі. Об'єкти ПЗФ загальнодержавного і місцевого значення мають 11 категорій (природні і біосферні заповідники, національні і регіональні природні парки, заказники, ботанічні сади і ін.), які відрізняються завданнями їх створення, режимом, підпорядкованості та іншими характеристиками, детально сформульовані в Законі України «Про ПЗФ України ». Більше об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення 279 об'єктів (46%) було підпорядковане Держкомлісгоспу. Їх загальна площа становить 25% від загальної площі ПЗФ загальнодержавного значення. У підпорядкуванні Мінприроди України було 19 об'єктів ПЗФ (3%), але їх площа становила 41% від площі ПЗФ загальнодержавного значення.

За розмірами площ серед територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення переважають об'єкти площею від 10 до 1000 га (таких об'єктів 71,6%). Що стосується територій та об'єктів ПЗФ України в цілому (державного та місцевого значення), то переважна кількість цих об'єктів має площу до 50 га (72%). Очевидно, що такі об'єкти не задовольняють фауну, для якої міграційні та харчові пересування вимагають більшої площі, і в такому випадку виходом з ситуації може бути створення екологічних коридорів для їх пересування.

За класифікацією угідь в Україні, землі ПЗФ загальнодержавного значення розподілені наступним чином: сільськогосподарські землі займають близько 27,4%, ліси та інші лісовкриті площі – 43,3%, забудовані землі – 2,5%, відкриті заболочені землі – 5,6% , води – 16,8%, інші землі – 4,5%. Таким чином, майже половина площі ПЗФ України загальнодержавного значення припадає на ліси і землі, вкриті лісовою рослинністю. При цьому лісогос-

подарським підприємствам підпорядковане лише 20,49% площі об'єктів і територій ПЗФ загальнодержавного значення, що становить 47,3% від усієї площі лісовкриті земель ПЗФ.

Цікаво відзначити, що площа мережі Natura 2000 на 27 країн Європейського Союзу має в своєму складі в середньому 34,47% сільськогосподарських земель і 50,72% лісовкриті земель, але ці показники значно варіюють в залежності від географічних умов країни-члена ЄС (від 5,4% лісів в Ірландії до 88% – на Кіпрі). Таким чином можна зробити висновок, що представленість сільськогосподарських, а також лісовкриті і сільськогосподарських земель в ПЗФ України наближається до середніх показників мережі Natura 2000 [8].

Висновки та рекомендації. Існує комплекс проблем по створенню екомережі в Україні. У законодавстві не визначено зв'язок об'єктів ПЗФ зі структурними елементами екомережі (ключових, буферних, відновлювальних і сполучних територій (екокоридорів)), не встановлені режими господарювання на цих територіях, не визначено, до якої категорії земель відносяться структурні елементи екомережі.

Правовий статус структурних елементів екологічної мережі вимагає уточнення і доопрацювання, адже елементи після вступу офіційного статусу не мають встановлених законодавством обмежень режимів землекористування і природокористування. Згідно з чинним законодавством, режим землекористування і ступінь його обмеження майже повністю залежать від доброї волі землевласників і землекористувачів (їм заборонено тільки змінювати цільове призначення земель). Домогтися підтримки добровільного введення обмежень землекористування землевласниками і землекористувачами важко, оскільки ні уряд, ні Мінприроди не компенсують їм сільськогосподарські та інші збитки, спричинені такими обмеженнями.

До інших чинників, які гальмують розвиток екомережі, відносяться відсутність методичної допомоги, часті зміни Земельного, Водного, Лісового кодексів, інших законодавчих і нормативних актів без належного врахування потреб розвитку екомережі. Ще не визначені, зокрема, такі практичні аспекти впровадження та менеджменту екокоридорів, як режим землекористування і наслідки встановлення екокоридорів для землевласників і землекористувачів. Така ж невизначеність існує і по відношенню до буферних та відновлювальних територій.

Список використаної літератури:

1. Всеевропейская экологическая сеть [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://masters.donntu.edu.ua/2011/feht/popchenko/library/translate.htm.
2. Дідух Я. П. Енергетичні проблеми екосистем і забезпечення сталого розвитку України // Вісник НАН України. – 2007. – № 4. – С. 3–12.
3. Закон Украины «Об экологической сети Украины» (с изменениями от 16.10.2012 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2004. – № 45. – Ст. 502 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uazakon.ru/zakon/zakon-ob-ekolologicheskoy-seti.html.
4. Конвенция о биологическом разнообразии. Четвертый национальный доклад Украины. – Киев, 2010. – С. 16–27.
5. Лесной кодекс Украины [Электронный ресурс].– Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12.
6. Пан-Европейская стратегия сохранения биологического и ландшафтного разнообразия: цели, задачи, управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://postman.ru/~b12/strate_r.htm.
7. Перспективная сеть заповедных объектов Украины / Ю. Р. Шеляг-Сосонко, С. М. Стойко, Я. П. Дидух и др.; под общ. ред. Ю. Р. Шеляга-Сосонко; АН УССР, Ин-т ботаники им. Н. Г. Холодного. – К.: Наук. думка, 1987. – 292 с.
8. Сеть европейских природоохранных территорий Natura 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl_en.htm.
9. Створення екологічних коридорів в Україні: Держ. служба заповід. справи М-ва охорони навколиш. природ. середовища України / Ред.: Ф. Деодатус, Л. Проценко. – К.: Журн. «Радуга», 2010. – 160 с.
10. Ткаченко О. М. Деякі питання правового регулювання використання та охорони біосферних заповідників в Україні // Стратегія і тактика правових реформ: виклики сучасності: Міжнародна юридична науково-практична інтернет-кон-

ференція 5 березня 2013 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=63%3A4-313&Itemid=78&layout=default&lang=ru.

Матюшенко Е. И. Организационно-правовые проблемы формирования экосети в Украине

Статья посвящена анализу организационно-правовых проблем формирования экосети в Украине. Определено современное состояние природоохранной деятельности в Украине. Проанализированы показатели природно-заповедного фонда Украины. Сформированы предложения по совершенствованию правового статуса структурных элементов экологической сети.

Ключевые слова: *организационно-правовой механизм, природно-заповедный фонд, проблемы формирования экосети, экосети.*

Matyushenko O. I. Organizational and legal problems of formation of ecological networks in Ukraine

The article is devoted to the analysis of organizational and legal problems of the formation of ecological networks in Ukraine. The current state of environmental affairs in Ukraine is determined. The indicators of the nature reserve fund of Ukraine are analyzed. The proposals for improving the legal status of environmental elements of the network are formed.

Key words: *ecological networks, natural reserve fund, organizational and legal mechanism, problems of formation of ecological networks.*

УДК 351:796/799

С. В. Нікітенко
кандидат історичних наук,
керівник Молодіжного медіаоб'єднання «Міст»

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ

Фізична культура і спорт посідають важливе місце в житті суспільства. Ключову роль в їх розвитку посідає грамотно організоване державне управління в поєднанні з діяльністю місцевих органів влади. Правове забезпечення функціонування фізкультурного руху в поєднанні зі спортом вищих досягнень – один із напрямів гармонізації суспільних відносин.

Ключові слова: *фізкультура і спорт в Україні.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку українського суспільства зберігається актуальність всебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Фізична культура і спорт – це частина соціальної політики держави, одна зі сторін загальної культури людини, її здорового способу життя. Рівень розвитку фізичної культури і спорту в суспільстві визначають авторитет держави, засвідчують її здатність вирішувати соціально-економічні, виховні та оздоровчі завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми фізичного виховання в системі державного управління та в системі управління взагалі вивчались низкою вітчизняних науковців. Серед них виділимо дослідження Е. Вільчковського [1–2], Л. Волкова [3], Т. Круцевич [4], І. Попеску [5], Л. Сергієнка [6], Б. Шияна [7], О. Вацеби [8], І. Гасюка [9], в яких тільки в узагальнюючому контексті знайшли відображення ключові питання проблеми. Цікаві розвідки здійснили А. Соколов [10], О. Кузьменко [11]. Загалом, можемо зазначити, що спеціальних розвідок, присвячених організаційно-правовим проблемам розвитку фізичної культури і спорту на сучасному етапі ще вкрай недостатньо.

Мета статті – дослідження системи державного регулюванння фізичної культури та спорту.

Виклад основного матеріалу. Однією із проблем, що актуалізує необхідність проведення нашого дослідження, є дезінтеграція системи державного управління фізичною культурою і спортом після розвалу Радянського Союзу. Багато в чому необхідність вивчення проблеми породжена недосконалістю законодавства в галузі фізичної культури і спорту, що не дозволяє усунути наявні розбіжності та протиріччя між центром і регіонами, між державними та громадськими спортивними організаціями й об'єднаннями і, нарешті, – між людиною і суспільством.

Важливим завданням державної політики у сфері фізичної культури і спорту є формування оптимальної галузевої моделі управління, де буде чітко розділено й узгоджено компетенцію та повноваження всіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, зокрема й місцевих органів влади. Застосування на практиці положень нормативно-правових документів, а також оцінка результатів такої роботи вимагає певних механізмів, які перебувають на стадії розробки. Законодавча база щодо розвитку масової фізичної культури населення і спорту високих досягнень досить тісно пов'язана із законодавством про освіту, про соціальний захист населення, про охорону здоров'я, про підприємницьку діяльність, про місцеве самоврядування, тому являє собою широкий масив законодавчих актів, які регламентують правовідносини, що виникають під час реалізації прав громадян на зайняття фізичною культурою і спортом, на збереження здоров'я шляхом активного

© Нікітенко С. В., 2017

способу життя. Тому вона безпосередньо відноситься до важливих засобів сучасної державної політики у сфері забезпечення якості життя громадян України. Очевидно, що управління фізичною культурою та спортом необхідно розділити на три функціональні кластери: загальнодержавний рівень, регіональний і місцевий. Розбудовувати таку систему необхідно знизу доверху, що дозволить краще врахувати інтереси та потреби громадян.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему й повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури, спорту і туризму. До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури й спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. На органи самоврядування покладено вирішення питань організації медичного обслуговування й харчування в закладах фізичної культури та спорту, створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до чинного законодавства, реєстрація статутів (положень) фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Відповідно до реалізації основних положень Закону України «Про фізичну культуру і спорт», Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту, а також загальної концепції розвитку українського суспільства, місія фізичної культури та спорту передбачає створення умов для забезпечення гармонійного розвитку особистості, оптимальної рухової активності кожної людини як потенціалу розвинутого в соціальному й економічному плані суспільства. Зважаючи на те, що сфера фізичної культури і спорту пов'язана із соціально-економічним аспектом життєдіяльності людини та функціонує в умовах ринкової економіки, доцільним, на наш погляд, є застосування системного підходу до розроблення стратегічних заходів організаційно-економічного механізму управління фізичною культурою та спортом в Україні. Згідно з Державною програмою розвитку фізичної культури, спорту та туризму, виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств і відомств на місцях розробляють регіональні програми розвитку фізичної культури, спорту та туризму.

Місцеві ради уповноважені запроваджувати систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури та спорту, будівництво спортивних об'єктів, організацію відпочинку. Координуючу роль щодо проведення державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який забезпечує її реалізацію та відповідає за її виконання [8].

Характерно, що до занять фізичною культурою і спортом залучено лише 13% населення. За таким показником Україна значно поступається таким державам, як Фінляндія, Швеція, Великобританія, Чехія та Німеччина. За інтегральним показником здоров'я населення, яким є середня очікувана тривалість життя людини, Україна посідає одне з останніх місць в Європі; потребує також нагального розв'язання проблема розвитку спорту вищих досягнень і підготовки резерву для національних збірних команд. Ситуація, що склалася у сфері фізичної культури і спорту, зумовлена такими чинниками: невідповідністю нормативно-правової бази у сфері фізичної культури і спорту сучасним вимогам; невідповідністю потребам громадян інфраструктури фізкультурно-оздоровчої діяльності у виробничій, навчально-виховній і соціально-побутовій сфері; недосконалістю системи централізованої підготовки національних збірних команд, низьким рівнем фінансового і матеріально-технічного забезпечення дитячо-юнацького та резервного спорту; низьким рівнем наукового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, недостатнім фінансуванням наукових досліджень (менше ніж 0,5% видатків державного бюджету на сферу фізичної культури і спорту); недостатнім пропагуванням здорового способу життя, занять дитячо-юнацьким і

резервним спортом; незадовільним станом матеріально-технічної бази. Рівень забезпечення населення в Україні фізкультурно-спортивними залами (з розрахунку на 10 тис. осіб) у 2–3 рази нижчий, ніж у провідних державах, плавальними басейнами – у 30 разів. Понад 80% фізкультурно-спортивного руху, професійного спорту, спорту вищих досягнень; створення науково-обґрунтованої системи оздоровлення та фізичного виховання населення; розробка і реалізація цільових програм по розвитку фізкультури та спорту з урахуванням основних видів діяльності; підготовка і перепідготовка кадрів; забезпечення підготовки та виступів збірних команд на міжнародних змаганнях, зокрема й участь в Олімпійських і Параолімпійських іграх; створення умов для розвитку спортивної індустрії та залучення інвестицій у сферу фізкультури і спорту; взаємодія центральних органів влади й органів місцевого самоврядування із громадськими об'єднаннями й іншими організаціями; здійснення заходів по обов'язковій сертифікації продукції та послуг в області фізичної культури і спорту [9].

Прерогативою регіональних органів влади і муніципальних формувань повинна стати конкретна, практична робота по розвитку фізичної культури і спорту. Їх основне завдання – створення умов для заняття фізичною культурою і спортом за місцем проживання, в освітніх закладах, у трудових колективах, серед всіх вікових груп і категорій населення.

Регіональний рівень: удосконалення регіональних повноважень у сфері фізичної культури і спорту; формування регіональних бюджетів з урахуванням принципу пріоритету фізкультурно-спортивної роботи в соціальній політиці місцевих властей; розробка і втілення в життя конкретних регіональних і міжрегіональних програм і проектів у сфері фізичної культури і спорту, зокрема й щодо масового залучення різних груп населення до систематичних занять фізкультурою та спортом.

Муніципальний рівень: розробка на базі накопиченого нині досвіду ефективних систем управління й організації фізкультурно-спортивної роботи на місцях; напрацювання програм реконструкції та будівництва навчально-спортивної бази освітніх закладів, забезпечення їх необхідним обладнанням та інвентарем; організація спорудження елементарних спортивних об'єктів (спортмайданчиків тощо); розгортання центрів фізкультурно-спортивного дозвілля за місцем проживання на базі підліткових клубів, дошкільних закладів, шкіл, освітніх установ професійної освіти, фізкультурно-спортивних комплексів підприємств і комерційних структур; залучення на взаємовигідних умовах трудових колективів, керівників підприємств і установ до роботи по спорудженню фізкультурно-спортивних об'єктів і комплексів, використанню за призначенням вже наявних; організація та проведення муніципальних оглядів-конкурсів на кращу організацію масової фізкультурної, оздоровчої роботи за місцем проживання, в освітніх установах, у трудових колективах; матеріальне і моральне стимулювання всіх видів і форм фізкультурно-спортивної діяльності провідних спортсменів, трудових колективів міста, району; пропаганда і підтримка шефства спортсменів, студентів спортивних вузів над установами освіти, інтернатами, дитячими і молодіжними об'єднаннями; здійснення заходів по створенню матеріально-спортивної бази за місцем проживання, розроблення механізмів фінансового стимулювання інструкторів-методистів.

Одним із принципових результатів процесу соціально-економічного реформування в Україні є намагання децентралізувати управління життям суспільства загалом і фізичною культурою та спортом зокрема. Перехід від адміністративно-командної моделі управління до демократичних засад вимагає наукового супроводу таких непростих процесів трансформації. Специфічні функції фізкультури і спорту регулюються підзаконними, адміністративними й іншими нормативними та регламентуючими актами і документами, цільовими програмами розвитку галузі, освітніми стандартами, навчальними планами і програмами тощо. Стрімкий ритм життя обумовлює ту обставину, що законодавство у сфері фізичної культури і спорту потребує постійного вдосконалення. У наш час воно має передбачати ство-

рення сприятливих умов для структур, що реалізують програми розвитку фізичної культури і спорту серед дітей, інвалідів, сиріт, що сприяє формуванню здорового способу життя; стимулює спонсорів та інвесторів, які надають свої кошти для підготовки спортивного резерву і національних збірних команд для участі в Олімпійських і Параолімпійських іграх.

Крім того, необхідне законодавче опрацювання таких актуальних питань: боротьби проти використання спортсменами допінгу, наркотиків; гарантування безпеки і правопорядку на спортивних змаганнях, що виключало б можливість хуліганських дій із боку окремих вболівальників під час спортивних змагань, проявів жорстокості та насильства, а також інших протиправних дій, що негативно впливають на особистість і суспільство; вирішення проблеми масового відтоку вітчизняних спортсменів і фахівців за межі держави; постановки проблеми ранньої дитячої спортивної спеціалізації, участі дітей у спортивних змаганнях, які стимулюють форсування спортивної підготовки на шкоду здоров'ю і нормальному розвитку дитини; залучення світового досвіду щодо державної підтримки громадських фізкультурно-спортивних об'єднань; вирішення питань, пов'язаних зі спонсорською діяльністю, залученням у спорт позабюджетних джерел фінансування шляхом внесення поправок до відповідних законів.

Недоліки фізичного виховання та розвитку спорту серед підлітків, дітей і молоді можна пояснити комплексом невирішених питань, серед яких слаборозвинена матеріально-технічна база; обмежений обсяг навчального часу, який відведений на обов'язкові заняття з фізичного виховання; окремі недоліки в професійній підготовці педагогічних кадрів, у змісті та формах фізкультурно-оздоровчої роботи, зокрема й серед дошкільнят; орієнтація педагогічної діяльності на кількісні показники; відсутність традицій сімейного фізичного виховання; неузгодженість дій органів народної освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо. На жаль, дотепер в Україні не сформовано необхідної матеріально-технічної інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання і відпочинку населення. Практично відсутня вітчизняна спортивна індустрія, спрямована на виробництво високоякісної спортивної форми, інвентарю й обладнання, яка була б здатна скласти конкуренцію провідним виробникам такої продукції в розвинутих країнах.

Сьогодні на перший план виходять питання переосмислення ролі та місця держави, а також місцевого самоврядування в розвитку і підвищенні ефективності системи фізичної культури щодо забезпечення здоров'я нації, ефективності функціонування спорту. М. Трубіна вважає, що за останнє десятиріччя спорту в Україні довелося зіштовхнутися з багатьма різноплановими проблемами, серед яких: відсутність і недосконалість законодавчої бази; невідповідність системи управління спортом принципово новим умовам розвитку сфери; постійна реорганізація державного органу управління у сфері фізичної культури і спорту; відсутність чіткого розмежування функцій між різними державними і суспільними організаціями; економічна криза [13, с. 33].

Невиправданим виявилося переведення більшості федерацій по видам спорту на самозабезпечення, що спричинило необхідність створення управлінських структур у кожній федерації (свого роду міні-спорткомітетів), викликало багатократне збільшення чисельності управлінського й обслуговуючого персоналу центральних апаратів і, як наслідок, значне зростання фінансування на їх утримання. Наш аналіз ситуації показав, що органи державної влади і місцевого самоврядування, незважаючи на певні недоліки в їх роботі, – це сила, що направляє й організовує, яка здатна приймати рішення і втілювати їх у життя. Передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів – це питання, що вимагає першочергового розгляду.

Висновки і пропозиції. Отже, наявна структура управління фізичною культурою і спортом, ефективність її функціонування, нормативно-правова основа діяльності залишається однією з найважливіших проблем, вирішення якої дозволить підви-

щити масовість фізкультурно-спортивного руху в Україні. Усвідомлення того, що майбутнє будь-якої країни визначається здоров'ям членів суспільства, остатнім часом привело до розуміння необхідності посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності держави та громадськості, а також до активного використання фізичної культури і спорту в підтриманні та зміцненні здоров'я населення. Сьогодні роль спорту стає не тільки все більш помітним соціальним, але і політичним чинником. Залучення широких верств населення до занять фізичною культурою, стан здоров'я населення й успіхи стають безперечним свідченням життєздатності та духовної сили кожної нації, її авторитету на міжнародній арені.

Список використаної літератури:

1. Вільчковський Е., Козленко М., Цвек С. Система фізичного виховання молодших школярів / Е. Вільчковський, М. Козленко, С. Цвек. – К. : ІЗМН, 1998.
2. Вільчковський Е., Курок О. Теорія і методика фізичного виховання дітей дошкільного віку : [навч. посіб.] / Е. Вільчковський, О. Курок. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 428 с.
3. Волков Л. Теория и методика детского и юношеского спорта / Л. Волоков. – К. : Издательство «Олимпийская литература», 1999. – 295 с.
4. Круцевич Т. Методы исследования индивидуального здоровья детей и подростков в процессе физического воспитания / Т. Круцевич. – Киев : Издательство «Олимпийская литература», 1999. – 232 с.
5. Попеску І. Малий античний олімпійський словник / І. Попеску. – К., 1999. – 142 с.
6. Сергієнко Л. Практикум з психології спорту : [навч. посіб.] / Л. Сергієнко. – Харків : Освіта, 2008. – 288 с.
7. Шиян Б. Теорія і методика фізичного виховання школярів / Б. Шиян. – Частина І. – Тернопіль : Навчальна книга-Богдан, 2008. – 272 с.
8. Вацеба О. Тенденції розвитку наукових досліджень в галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О. Вацеба // Молода спортивна наука України : зб. наук. ст. галузі фізичної культури і спорту. – Л. : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
9. Гасюк І. Методи державного управління фізичною культурою і спортом : методологічний аспект / І. Гасюк // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 25.
10. Соколов А. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта / А. Соколов // Теория и практика физической культуры. – № 4. – М., 1999. – С. 45–49.
11. Кузьменко О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі / О. Кузьменко // Держава та регіон. Серія «Державне управління». – 2011. – № 3. – С. 36–41.
12. Горбенко О. Організаційно-управлінські резерви професійно-орієнтаційної роботи ВНЗ галузі фізичної культури і спорту із загальноосвітніми школами / О. Горбенко, І. Коргнієнко // Оптимізація наукових досліджень. – Миколаїв : НУК, 2009. – С. 239–241.
13. Турбіна М. Особливості правового регулювання фінансування фізичної культури і спорту в Україні / М. Турбіна // Фінансове право. – 2011. – № 2(11).

Никитенко С. В. Система государственного регулирования физической культуры и спорта в Украине

Физическая культура и спорт занимают важное место в жизни общества. Ключевую роль в их развитии играет грамотно организованное государственное управление совместно с деятельностью местных органов власти. Правовое обеспечение функционирования физкультурного движения вместе со спортом высших достижений – одно из направлений гармонизации общественных отношений.

Ключевые слова: *физическая культура и спорт в Украине.*

Nikitenko S. The system of state regulation of physical culture and sports in Ukraine

The system of government in the field of physical culture and sport, depending on the volume of competence are divided into three types: bodies of general competence; functional competence; sector special jurisdiction. State management of physical training and sports is carried out: at central level – control of physical culture and sports; at regional level – control of physical culture and sports; at the local level – local management committee on physical culture and sports district administrations and city councils; at settlement entities – public commissions or departments of physical education and sport.

Key words: *physical culture and sport in Ukraine.*

УДК 354:65.017

О. П. Фоменко
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного університету нафти та газу

ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Автор розкрив залежність правових, організаційних, методично-інформаційних, соціально-комунікативних складників інституціонального механізму публічно-приватного партнерства від глобальних детермінант, показав важливість дотримання міжнародних стандартизованих підходів, процедур і правил його застосування для підвищення його ефективності

Ключові слова: *інституціональний механізм публічно-приватного партнерства, глобальна інфраструктура публічно-приватного партнерства, міжнародні банки розвитку.*

Постановка проблеми. Глобалізація в сучасних умовах на основі взаємодії національних та глобальних процесів детермінує інтернаціоналізацію публічно-приватного партнерства (далі – ППП), тобто поступове взаємопроникнення правових, організаційних, технологічних і культурних стандартів. Їх наслідком є утворення єдиного глобального (наднаціонального) ринкового простору, який включає в якості свого складника також ринок проектів. Національні кордони перестали бути бар'єром для участі у проектуванні та фінансування ППП-проектів учасників глобального ринку. Його особливість полягає у встановленні тісної залежності інституціонального механізму ППП окремої держави від міжнародних інститутів та норм – держав-лідерів, формальних і неформальних міжурядових інституцій, транснаціональних мереж бізнес-корпорацій і недержавних організацій [3, с. 126]. Звідси витікає проблема гармонізації національного механізму ППП с глобальним, яка, в свою чергу, потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні теоретичні та практичні аспекти ППП досить детально досліджено у науковій літературі. Серед багатьох російських та українських дослідників, які займались питаннями методології, теорії та механізмів реалізації ППП, слід виділити таких як І. Брайловський, С. Богданов, В. Варнавський, О. Пільтяй, М. Солодаренко. Інші вчені, такі, наприклад, як С. Богданов, В. Вєлков, Т. Єфименко, С. Єрмілов, С. Підгаєць, О. Сідуняк, В. Тукаев, П. Шилепницький тощо, присвятили свої праці розкриттю організаційних форм механізмів формування і реалізації проектів ППП. Окремі питання, що стосуються теоретичних основ забезпечення інституціональних умов інноваційної діяльності розглянуто у працях Н. Березняк, Д. Чайки, К. Кваша, О. Чубарь та інших. У цих дослідженнях вплив глобалізації на інституціональний механізм ППП розглядається побіжно і є невирішеним.

Метою статті є розкриття залежності правових, організаційних, методично-інформаційних, соціально-комунікативних складників інституціонального механізму ППП від глобальних детермінант, ролі стандартизованих підходів щодо ППП, які виражаються у чіткому окресленні меж відповідальні інститутів держави, цілей, процедур і правил застосування ППП.

Виклад основного матеріалу. У глобалізованому світі інституціональні суб'єкти ППП взаємодіють не тільки у середині країни, але й за її межами. Органи публічної влади у складі групи держав утворюють мережі взаємодії з іншими суб'єктами, розробляють спільно з представниками приватного капіталу концепції, державні програми, орієнтуючись на норми єдиного міжнародно-правового поля. У цьому сенсі ми можемо говорити про те, що сам інституціональний механізм ППП глобалі-

© Фоменко О. П., 2017

зується, й, у цьому аспекті стає об'єктом глобального управління. Останнє поняття ми пов'язуємо з розповсюдженим визначенням глобалізації як сукупності процесів трансформації просторової організації публічних зв'язків і дій різної масштабності, інтенсивності, швидкості та усталеності, що породжують трансконтинентальні чи міжрегіональні потоки та мережі діяльності, взаємодії і використання влади [8, с. 68].

Використання влади, зрозуміло, є ключовим моментом у цьому визначенні. Воно має бути узгоджено з інтернаціоналізацією національних економік, посиленням економічної взаємозалежності між країнами відповідно з домовленостями наднаціонального рівня, які можуть закріплюватись у вигляді законів та інституціональних угод[4]. Суб'єктами глобальної інфраструктури ППП поряд з державами стають міжурядові та неурядові організації міжнародного значення, транснаціональні корпорації, приватні структури та особи. Сам склад суб'єктів глобального управління та їх взаємозв'язки визначає його багаторівневу структуру, більш високі вимоги до інституціонального середовища та більш складний інституціональний механізм ППП на національному рівні, який має бути адекватним глобальним реаліям.

Інституціональний механізм ППП, всі його складники (правовий, організаційний, методично-інформаційний, соціально-комунікативний механізми) стають залежними від використання влади багатьма структурами, залежними від глобальних детермінант. Єдине глобальне інституціональне середовищевпливає на функціонування механізму ППП на національному рівні. Чіткою тенденцією сучасного світу є спрямування потоку прямих зарубіжних інвестицій на ті держави, де функціонує ефективна (компетентна) держава. До неї пред'являються підвищені вимоги стосовно організаційно-правового, наукового, та морально-психологічного супроводження інституціонального механізму ППП. Позитивний ефект отримують тільки ті країни, які забезпечують собі впровадження високоінтелектуальних підходів, що відповідають найкращим світовим інституціональним практикам. Країни, що не спроможні стати на цей шлях, стають периферією сучасного світу, яка не зможе розраховувати на серйозні інвестиції в рамках механізму ППП.

Світові інституціональні практики ППП все більше орієнтовані на стандартизовані підходи до організації цієї сфери діяльності. Стандарт відображає оптимальний рівень упорядкування використання інституціонального механізму ППП на основі положень, придатних для його спільного і багаторазового використання багатьма країнами. Інституціональний механізм ППП держави має бути гармонізований з вимогами міжнародних документів. Це потребує певної досконалості національної, регіональної і муніципальної нормативно-правової бази ППП; компетентності та ефективності системи публічного управління у питаннях ППП на всіх рівнях влади; інвестиційно-економічного клімату та іміджу країни, регіонів та міст; наявності інноваційної культури та традицій партнерства на національному, регіональному та місцевому рівнях взаємодії публічної влади та бізнесу; рівня розвитку неформальних інститутів, комунікацій і майданчиків взаємодії держави та бізнесу.

Сумісність інституціонального механізму ППП національної держави з вимогами міжнародних документів відкриває доступ до ресурсів глобальної інституціональної інфраструктури ППП. До неї відносяться такі міжнародні організації як Європейська Економічна Комісія ООН, Світовий Банк, Європейський Інвестиційний Банк, консалтингові фірми, професійні асоціації, науково-дослідні інститути, що займаються дослідженнями з проблематики ППП. Центральною ланкою сприяння економічному та соціальному розвитку країн світу виступають міжнародні банки розвитку (МБР). Прикладом таких банків, що діють на світовому рівні є Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР), який частіше називають Світовим банком. Його мета – сприяння економічному прогресу на користь найбідніших верств населення в країнах, що розвиваються, фінансування інвестицій, які спрямовуються на будівництво доріг, електростанцій, шкіл, зрошувальних систем, розвиток сільськогосподарських структур, перекваліфіка-

цію вчителів, програми поліпшення харчування дітей та вагітних жінок тощо.

На європейському рівні діє Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), головна мета якого полягає у сприянні переходу європейських постсоціалістичних країн до відкритої ринкової економіки на основі приватної та підприємницької ініціативи [2]. У європейському ринковому просторі діє також Європейський інвестиційний банк (EIB), який надає довгострокові кредити для країн ЄС. Він кредитує великі і невеликі ППП-проекти, які сприяють досягненню цілей політики ЄС у всіх секторах економіки. Може відбуватись співфінансування таких проектів спільно Європейським фондом стратегічних інвестицій (EFSI), а також з державних і приватних джерел.

МБР, EIB і провідні регіональні банки сприяють залученню додаткових фінансових та експертних ресурсів для реалізації ППП-проектів у певній країні. МБР, ведучи діяльність на глобальному, національному та регіональному рівнях, співпрацюють не тільки з урядовими структурами інших держав, але й з представниками приватного сектора і громадянського суспільства. Таке партнерство є вигідним обом сторонам. МБР мобілізує додаткові фінансові ресурси, підвищує ефективність підготовки та реалізації проектів ППП з урахуванням національної специфіки. Його партнери отримують можливість використовувати їх багатий досвід і експертний потенціал. МБР активно співпрацюють з національними банками розвитку. Глобальний позитивний ефект взаємодії МБР європейського та національного рівнів між собою полягає у виробленні загальних принципів результативної роботи, об'єднання експертного потенціалу, значного збільшення обсягів ресурсів, доступних для реалізації проектів ППП.

Вирішення стратегічних завдань національної економіки шляхом активізації інвестиційної діяльності МБР в рамках механізму ППП вимагає дієвої участі держави, яка, у цьому разі, має діяти через власну національну інфраструктуру ППП. Глобальна та національні інфраструктури ППП, доповнюючи одна одну, розв'язують проблеми такого роду: подолання недоліків ринкової економіки («провалів ринку») в сфері інновацій; формування необхідних сегментів ринку; розвиток економічної і соціальної інфраструктури; вирівнювання значного дисбалансу у регіональному розвитку тощо.

Щоб уникати колізій міжнародного та національного законодавства, законодавчі органи та уряди країн мають керуватись докладною і всебічною інформацією щодо кращих міжнародних практик ППП, методичних вказівок щодо їх правової адаптації до специфіки конкретної країни, недопущення типових помилок публічного управління в цій сфері, розробки ефективних національних програм ППП. Для цього Європейська економічна комісія, на прохання її країн-членів, створила в 2008 р Групу фахівців з ППП (TOS PPP), об'єднавши близько 2000 експертів з різних країн, як міждержавну структуру. Мета цієї Групи – розробка стандартних моделей і рекомендацій в сфері ППП. Комітет з економічного співробітництва та інтеграції при ЄЕК ООН на своїй VI сесії в лютому 2014 року прийняв рішення сфокусувати роботу по стандартизації ППП на секторах і ключових напрямках програми розвитку сталого розвитку (Sustainable Development Goals).

На сьогодні є підстави стверджувати про наявність особливої галузі міжнародного публічного права в сфері ППП, яка включає сукупність принципів і норм, що регулюють діяльність держав та інших суб'єктів у цій сфері. Розроблені міжнародно-правові норми відносяться до категорії норм так званого «м'якого права» ППП. Вони не мають зобов'язальної сили, але спонукають держави уніфікувати національне правове регулювання ППП на основі норм міжнародного. Поки що не досягнута глобальна згода держав щодо регулювання інвестиційних відносин в рамках національного законодавства з врахуванням правової специфіки держав. Це, власне, заважає розробленню багатостороннього міжнародно-правового документу з ППП, до якого б могли приєднатись різні держави. Більшість рішень міжнародних організацій та їх органів не є обов'язковими для виконання державами-учасниками.

Однак вони впливають на регулювання ППП як на рівні внутрішньодержавного права (гармонізація та уніфікація), а так і на рівні міжнародного права (кодифікація). В результаті відбувається гармонізація правового регулювання ППП в різних країнах, фактично впроваджується єдина глобальна модель ППП. Міжнародні норми допускають різні варіанти рішень в межах стандартів ППП при збереженні певних принципів. За визначенням Світового Банку до них відносяться: декларація принципів політики щодо ППП, чітке окреслення меж відповідальні інститутів, цілі застосування ППП, процедури і правила; законодавчі акти і нормативні документи, що стосуються або безпосередньо регулюють сферу ППП; методичні матеріали та опис найкращих практик ППП [5, с. 71].

Міжнародні документи стосуються виключно питань формування сприятливого інституціонального середовища, моделювання інституціонального механізму ППП, формування інфраструктури ППП. Вони не порушують інші сфери права, такі, наприклад, як державний суверенітет, договірне право, право власності, податкове право, регулювання і захист іноземних інвестицій тощо. У цих документах механізм ППП декларується як основний засіб досягнення цілей, спрямованих на розвиток інфраструктури транспортних, комунальних, освітніх, медичних послуг, які забезпечують для людей умови гідного життя. Держави-члени (ООН) вмотивовані щодо більш широкого та ефективного використання ППП на національному рівні. Для цього національний механізм ППП має бути максимально орієнтований на широку участь у ППП-проектах приватного сектора, на найбільш ефективні форми та фінансові моделі їх реалізації.

На офіційному сайті ЄБРР розміщені документи, прийняті комісією європейських співтовариств, генеральною дирекцією Європейської Комісії з регіональної політики, а також ЕК ООН по Європі, які мають рекомендаційний характер [6]:

– Модель законодавчих положень ЮНСІТРАЛ щодо проектів в області інфраструктури, підготовлені Комісією Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі (2004).

– Керівництво з питань ефективного управління в сфері державно-приватного партнерства, підготовлений Європейською економічною комісією Організації Об'єднаних Націй для Європи (2008).

– Принципи ОЕСР з питань державного управління в державно-приватного партнерства (2012).

– Принципи ОЕСР для участі приватного сектора в інфраструктурі (2007).

– Директива 2014/23 / ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2014 по присудженню договорами концесії.

– Застосування законодавства Співтовариства з питань державних закупівель та концесій в інституціоналізованому публічно-приватному партнерстві (2008).

– «Зелена книга про державно-приватні партнерства та місцеве законодавство щодо державних контрактів і концесій» (2004);

– Зелений документ по державно-приватному партнерству і праву громад на державні контракти і концесії.

– Посібник з успішного публічно-приватного партнерства (2003).

Міжнародні ППП-стандарти містять опис рекомендованих організаційно-правових форм партнерства та обґрунтування їх застосування в конкретній галузі, рекомендації щодо моделі фінансування, найбільш раціональний розподіл ризиків між державою та приватним партнером. Для держав, що орієнтуються на міжнародну співпрацю щодо проектів ППП, пропонуються різноманітні організаційно-правові моделі контрактів, опис яких сьогодні широко розповсюджений, в тому числі в Україні [1].

Робота з дослідження та узагальнення успішного досвіду ППП продовжується. У 2016 році Європейська економічна комісія, Комітет з інноваційної діяльності, конкурентоспроможності та публічно-приватного партнерства ООН у документі з назвою «Пропозиція про створення робочої групи з питань державно-приватного партнерства (ДПП) в підтримку цілей ООН в галузі сталого розвитку» (ECE/CECI/2016/6) зафіксувала факт підвищення потенціалу використання ППП та його застосування в цілях усталеного роз-

витку. Також було відмічено факт створення Ділової консультативної ради для консультування держав-членів з питань стандартів ЄЕК ООН.

В іншому документі цієї комісії (ECE/CECI/PPP/2016/2) були представлені для обговорення проекти трьох стандартів ППП, які, на наш погляд є надзвичайно актуальними для України: проект стандарту ППП «на благо людей», яка була визнана раціональною і інноваційною моделлю опису типу проектів, що вимагають реалізації чітко визначених критеріїв; проект стандарту підходу нульової терпимості до корупції в рамках закупівель по лінії ППП на благо людей; стандарт сертифікації центрів ППП, покликаний розробити узгоджений механізм по присудження таким центрам сертифікатів на міжнародному рівні у відповідності до концепції «на благо людей» та статуту про нульову терпимість до корупції в ППП. Проблематика, пов'язана з цими стандартами потребують окремої уваги й подальших розвідок.

Висновки. Резюмуючи результати дослідження проблематики інтернаціоналізації ППП, відмітимо такі основні узагальнюючі позиції. Наслідком цього процесу є формування стандартизованих підходів, які спираються на чітко окреслені межі відповідальності інститутів держави, цілі застосування ППП, процедури і правила. Правовий, організаційний, методично-інформаційний, соціально-комунікативний складники інституціонального механізму ППП стають залежними від глобальних детермінант, до яких ми відносимо: сучасну світову регіоналізацію; розповсюдження практик децентралізованого публічного управління; впливна економіку держав міжнародних структур та великих корпорацій, світової «експертократії»; зменшення макроекономічної стабільності світу та обмеженості світових матеріальних, фінансово-економічних ресурсів.

На сьогодні сформована галузь міжнародного публічного права в сфері ППП, удосконалення якої триває в рамках діяльності міжнародних структур. Вона включає сукупність принципів і міжнародних норм «м'якого права», що виступають рекомендаціями для суб'єктів національної інфраструктури ППП щодо організації ППП-діяльності в межах держави з врахуванням її традицій та правової специфіки. Зазначені норми зафіксовані у документах, прийнятих Комісією європейських співтовариств, генеральною дирекцією Європейської Комісії з регіональної політики, а також ЕК ООН по Європі та розміщені для публічного доступу.

Для України актуальною проблемою є узгодження інституціонального механізму ППП з міжнародними нормами права без порушення таких сфер права як державний суверенітет, договірне право, право власності, податкове право, регулювання і захист іноземних інвестицій тощо.Подальшого опрацювання потребує реалізація методології та міжнародних принципів ефективного управління в сфері ППП, удосконалення організаційно-правових форм та моделей фінансування проектів ППП, що вимагає гармонізації відповідної частини українського законодавства. Формування більш сприятливого інституціонального середовища та механізму ППП в Україні, в першу чергу, потребує реалізації вимог проектівміжнародних стандартів ППП таких як: «на благо людей», стандарту підходу нульової терпимості до корупції в рамках закупівель по лінії ППП на благо людей; стандарт сертифікації центрів ППП як структур, готових до діяльності в рамках концепцій «на благо людей» та «нульова терпимість до корупції» в ППП.

Список використаної літератури:

1. Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства : ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський нац. ек. ун-тет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Вид.-поліграф. центр Тернопільського нац. ек. ун-ту «Економічна думка», 2015. – Т. 20. – С. 35–44.
2. Козик В. В., Панкова Л. А., Даниленко Н. Б. Міжнародні економічні відносини / В. В. Козик., Л.А Панкова, Н. Б. Даниленко. – Навч. посіб. / К. : Знання, 2008. – 406 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.info-library.com.ua/books-book-110.html.
3. Ларионова М.В. Новый подход к оценке эффективности международных ин-

ститутов. Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления/ М.В. Ларионова // Вестник международных организаций. – 2016. – № 1. [Електронный ресурс]. – Режим доступа : https://iorj.hse.ru/archive.html.
4. Матвійчук Н. П. Глобалізаційний процес та його вплив на економіку України / Н.П. Матвійчук // Східна Європа : економіка, бізнес та управління. – 2016. – Випуск 3(03). – С. 64–69. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://easterneurope-ebm.in.ua/index.php/3-2016-ukr.
5. Development Research Group (DECRG). Public-private partnerships : Reference guide version 2.0. – World Bank, 2014. [Electronic resource]. – Access mode : http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/600511468336720455/pdf/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf.
6. PPP/Concessions International Standards. – European Bank for Reconstruction and Development. [Electronic resource]. – Access mode : concessions/international-standards.html.
7. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. – New York and Geneva, 2008. – 91 p. [Electronic resource]. – Access mode : http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions.html.
8. Held D. & McGrew A. The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate / D. Held, A. McGrew Cambridge. Polity Press, 2001 – 602 p.

Фоменко О. П. Интернационализация институционального механизма государственно-частного партнерства в условиях глобализации

Автор раскрыл зависимость правовых, организационных, методологических, информационных, социальных и коммуникативных компонентов институционального механизма государственно-частного партнерства от глобальных детерминант, продемонстрировал важность соблюдения международных стандартизованных подходов, процедур и правил его применения для повышения его эффективности.

Ключевые слова: *институциональный механизм государственно-частного партнерства, глобальная инфраструктура государственно-частного партнерства, международные банки развития.*

Fomenko O. P. Internationalization of the institutional mechanism of public-private partnership in globalization conditions

The article deals with the problems of internationalization of public-private partnership. It is established that the consequence of this process is the formation of standardized approaches based on well-defined limits of responsibility of state institutions, the goals of the application of public-private partnership, procedures and rules. Legal, organizational, methodological, informational, social and communicative components of the institutional mechanism of public-private partnership become dependent on global determinants, which include: modern world regionalization; distribution of practices of decentralized public administration; the impact of international structures and large corporations, world "expert opinion" on the economy of the states; reduction of the macroeconomic stability in the world and limiting the world's material, financial and economic resources.

Key words: *institutional mechanism of public-private partnership, global infrastructure of public-private partnership, international banks of development.*

УДК 35.077:005.311.6

С. К. Хаджирадєва
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління
та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентові України

О. І. Воронов
кандидат психологічних наук,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентові України

ВПЛИВ КОМУНІКАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ НА СИСТЕМУ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті розкривається вплив комунікацій на прийняття державно-управлінських рішень (ДУР). Встановлено, що зростання впливу громадського суспільства на прийняття ДУР обумовлює активізацію комунікативних процесів під час їх прийняття. Значною мірою на стиль комунікації впливає зміст «фрейму», який характеризує мислення державного службовця, спосіб його поведінки. За допомогою «Методики діагностики комунікативної установки» В. Бойка визначено вплив комунікативної установки державних службовців на прийняття ДУР. Доведено, що розвиток засобів комунікації створює великі можливості для підвищення ефективності ДУР.

Ключові слова: *комунікація, комунікативна мережа, державно-управлінське рішення, державний службовець, комунікативна компетентність, альтернатива, спільне рішення, соціальний вплив.*

Постановка проблеми. Серед переліку повноважень, які реалізує державний службовець, дії, пов'язані з комунікаціями, складають 90%: опрацювання документів, зустрічі, телефонні розмови, участь у нарадах. Р. Дафт визначив, що комунікація – це обмін інформацією між двома і більше особами. Метою комунікації є розуміння, осмислення інформації, що передається [1, с. 276]. Комунікації пронизують всю систему дослідження державно-управлінських рішень (ДУР), де домінує поведінковий підхід, що ґрунтується на припущенні про обмежену раціональність. Помітний внесок у трансформацію методології аналізу комунікативних аспектів прийняття ДУР додає *нейроекономіка* – напрямок дослідження технології прийняття рішень із застосуванням специфічних методів виміру процесів, що відбуваються у мозку людини та впливають на його комунікативні здібності. Нейроекономіка тісно пов'язана з використанням експериментальних моделей – моральних дилем (moral dilemma) [2]. Рівень впливу комунікацій на прийняття ДУР визначається за допомогою нейроменеджменту, як системи управління на основі знань про структуру і функції головного мозку, їх зв'язок із психічними процесами і поведінкою людини, інтелектуальні і емоційні механізми прийняття професійних рішень [3; 4].

З поведінковим тісно пов'язаний адміністративний підхід, який має описовий характер, відображає реальний процес ухвалення ДУР у складних ситуаціях, в якому враховуються суб'єктивні та об'єктивні обмеження, що впливають на раціональність вибору та комунікативні здібності [5]. Суб'єкт, що приймає ДУР, має намір бути раціональним, адже існують численні обмеження його раціональності. Прихильники адміністративного підходу звертали увагу на те, що мозок державного службовця, який приймає ДУР, може бути пере-

© Хаджирадєва С. К., Воронов О. І., 2017

вантажений великою кількістю інформації, але обробити він може тільки обмежену її кількість і сформувати обмежену кількість альтернатив. Рівень та обсяг отриманої інформації визначається комунікативними здібностями державного службовця. Для отримання потрібної інформації державний службовець спирається на професійну комунікаційну мережу та сформовані ним комунікативні навички. Державний службовець відчуває інформаційно-комунікативний тиск з боку суспільства через культуру, традиції, рекламу. Комунікація співробітника у групі (колективі, суспільстві) регулюється моральними категоріями, що знаходяться у прямій залежності від загальноприйнятих норм поведінки. Вплив інших людей на комунікацію індивідуума прийнято називати соціальним впливом, а загальноприйняті нормативні патерни поведінки – соціальними нормами [6]. Таким чином, за допомогою комунікативних інструментів регулюються впливи зовнішнього та внутрішнього оточення на прийняття ДУР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Можливості застосування феномену «комунікації» у теорії прийняття державно-управлінських рішень опрацьовані недостатньо. Комунікативну компетентність державних службовців досліджували Л. Гогіна, Н. Демедишина, С. Загороднюк, Н. Липовська, Л. Пашко, І. Плотницька, А. Рачинський, О. Серьогін, В. Сороко. Розгляд соціально-економічних та психологічних джерел комунікативної взаємодії у залежності від особливостей прийняття рішень представлений у роботах Ф. Боркенау, Р. Даля Р. Левенталя, В. Райха, Дж. Талмона, Е. Фрома, Р. Хантингтона. У розробках Л. Лінн, В. Лоуденс, К. Скелчер С. Хайнріх, С. Хілл зазначається необхідність пошуку нових форм впливу комунікативної взаємодії на процеси розробки ДУР.

Наука державного управління тлумачить комунікативну компетентність як складову процесу взаємовідносин державної влади й суспільства у практичному вимірі (Н. Драгомирецька, 2005); як критерій готовності державного службовця до професійно-мовленнєвої комунікації, уміння визначати комунікаційну стратегію та тактику її реалізації для досягнення власних комунікативних цілей (С. Хаджирадєва, 2006); як здатність встановлювати та підтримувати контакти, орієнтованість у ситуаціях спілкування (Н. Липовська, О. Марценюк, 2009). Н. Демедишина (2007) інтерпретує комунікативну компетентність державного службовця як систему практичних комунікативних умінь і навичок, спрямованих на результативність їх професійної діяльності; як здатність державного службовця до цілеспрямованого застосування на практиці комплексу комунікативних інструментів для досягнення цілі. Н. Єршовою (2013) запропоновано структурно-функціональну модель інформаційно-комунікативного забезпечення прийняття управлінських рішень на основі структурного підходу [7].

Мета статті. Державно-управлінське рішення розглядається як комплекс узгоджених принципів, правил та інтересів всіх зацікавлених сторін. Зростання активного впливу громадськості на прийняття ДУР, зміна структурної та технологічної бази формування таких рішень обумовлюють активізацію комунікативних процесів при їх прийнятті.

Виклад основного матеріалу. В. Іванов і Н. Костенко вважають, що XXI століття стане епохою інформації та психології, що визначає проблеми комунікації як практику нейро-лінвістичного програмування. Успішність комунікативного процесу у публічному просторі обумовлює семантика слів, які використовуються при складанні повідомлення. Слова з негативною конотацією формують негативний емоційний вплив і, навпаки, позитивна конотація тексту викликає на емоційному рівні бажання діяти.

На стиль комунікації міцно впливає зміст фрейму (від англ. frame –психологічна рамка), в якому знаходиться комунікатор [8]. Фрейм визначає спосіб поведінки державного службовця, якій відноситься до когнітивного контексту події або переживання, спрямовує увагу та інтерпретує події в його уяві. Фахівці з нейро-лінгвістичного програмування вважають, що для ефективної комунікації потрібно вміти переключатися з фреймів «проблеми» на фрейми «результату». До цього процесу

мають бути залучені всі учасники комунікації у системі державного управління [9].

Комунікативні технології у XXI столітті, як вважає Г. Почепцов, перетворилися на індустріальні засоби організації комунікативних процесів у суспільстві, що здійснюються за допомогою психологічних механізмів. Окрему увагу слід приділити особливостям виникнення цільових груп, тому що кожний вид ЗМІ має свою комунікативну специфіку та методи психологічного впливу на цільову аудиторію [10, с. 120]. Він підкреслив основні помилки, які робить сучасна українська влада у комунікації з громадянами: розгляд журналістів як ціль спілкування, хоча вони є тільки фільтром і ретрансляторами думок та ідей; неадекватне використання соціологічних опитувань, невірний підбір та використання спічрайтерів [11].

У результаті розвитку ідеї про необхідність налагодження комунікацій як двостороннього зв'язку між органами влади та громадянами було ухвалено Концепцію Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [12]. Концепція обґрунтовувала розробку проекту Закону України, основні завдання якого можна визначити так: забезпечення вільного доступу громадськості до рішень органів влади; залучення громадськості до формування державної політики; розробка механізмів участі громадськості в управлінні державними справами; налагодження системи моніторингу органами влади запитів громадськості на певні державні рішення [13].

Г. Саймон стверджує, що «без комунікації не може бути організації» [14]. За його концепцією, комунікація в організації є двостороннім процесом. Вона охоплює транслювання інформації і наказів від «центру» прийняття ДУР і зворотний рух інформаційних потоків до «центру». Потоки можуть мати різноманітний характер (щодо прийняття рішення або зворотний зв'язок від виконавців). Організація створює комунікаційні канали, з яких отримується інформація у процесі прийняття ДУР і куди передається інформація після їх ухвалення [15]. Ці канали можуть бути формальними і неформальними. Формальні канали передусім базуються на організації формальної влади (системи управління) організації, тоді як неформальні канали стосуються розгалуженої системи соціальних зв'язків в організації [16]. Щоб бути ефективною, комунікація повинна не лише наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати. Структуру комунікативних каналів у системі органів державної влади при розробці ДУР унаочнено нами на рисунку 1.

Комунікація виконує базові функції маркетингу: інформування, переконання і нагадування. У демократичних країнах для поширення певних цінностей використовуються маркетингові і немаркетингові технології. До перших О. Соловйов відносить політичний піар, полі-

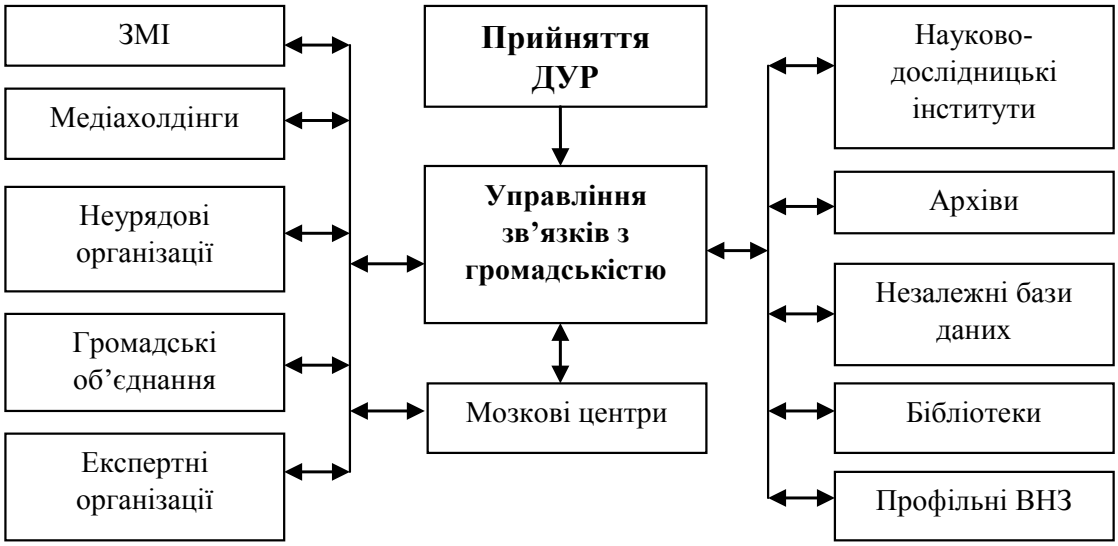

Рис. 1. Структура комунікативних каналів у системі розробки ДУР

тичну рекламу, інформаційний лобізм. Немаркетинговими технологіями називаються політична пропаганда та агітація. О. Соловйов стверджує, що «наявність у розвинутих демократичних державах необхідності поширення цінностей, що забезпечують політичне виживання того чи іншого соціального актора, потреба у вирішенні завдань, пов'язаних із наданням певної спрямованості політичному процесу, установленням контролю за настроєм соціальних аудиторій або з демонізацією у масовій свідомості іміджу супротивника передбачає існування пропагандистських способів підтримки комунікації» [17].

Процес прийняття ДУР, особливо на стадії їх розробки потребує активної та динамічної комунікації, узгодження позицій, інтересів та процедурних питань. Системи комунікації, що впливають на розробку та формування ДУР мають сьогодні «мережевий характер». Поняття «суспільства мережевих структур» було введено М. Кастельсом (Castells 1996) та є адекватною характеристикою сучасного світоустрою. Мережи складають ядро структури будь-якої організації або державної інституції. Це проявляється в усіх сферах життєдіяльності суспільства, особливо у сфері узгодження позицій з метою прийняття ДУР. На державному рівні мережевий характер має діяльність політичних інститутів, партій і організацій, тобто акторів, які впливають на зміст ДУР, що визначаються проблемними ситуаціями. Державні інститути реалізують сталу різноманітну комунікацію з недержавними акторами, які за допомогою легімітизованої демократичної процедури надають прямого впливу на прийняття ДУР. А. Максутов зазначав, що важливе місце у мережах займають формули інтересів, типи комунікацій, спільних дій, внутрішньомережеві статуси, ранги і функції учасників мережі [18]. Небезпека втрати місця у мережі змушує її учасників контролювати свої утилітарні інтереси та намагатись приймати рішення, які мають вигоду для всіх учасників мережі та у масштабах держави.

Колегіальний характер прийняття ДУР супроводжується низкою різноманітних перемовин, внаслідок яких напрацьовується остаточний варіант рішення. Розробка ДУР це потенційно суперечливий погоджувальний процес, протягом якого сторони, що узгоджують питання, можливо конфліктні, докладають зусиль для підготовки спільного рішення з метою досягнення результату, який вони не можуть отримати іншим шляхом. Як правило, у системах підтримки прийняття ДУР вважається, що учасники переговорів дотримуються наступних принципів: співробітники відділяються від проблеми; основна увага приділяється доведенню правильності позиції, що захищається, а не амбіціям; проводиться пошук додаткових загальних цілей, результати переговорів можуть виявити невідомі раніше спільні інтереси; передбачається досягнення зрозумілих переваг, тому що значний виграш однієї сторони буде визначати велику поразку іншої; з'ясовуються фактори, на які може вплинути рішення, що приймається, та які фактори при цьому потрібно враховувати; оцінюються можливі результати, що отримані у процесі переговорів та ситуації, які можуть виникнути у разі їх відсутності [19]. Однак, цих принципів дотримуються не завжди, про що свідчить присудження Нобелівської премії з економіки у 2002 році за дослідження нераціональної поведінки інвесторів та інших учасників ринку при прийнятті економічних рішень.

Розробка ДУР проходить під активним впливом комунікативних компетентностей осіб, що приймають рішення. У структурі комунікативної компетентності державного службовця слід виокремити когнітивний, ціннісно-мотиваційний, комунікативний, рефлексивний, прагматичний і технологічний параметри, вплив яких на прийняття ДУР обумовлений наступними характеристиками: когнітивний (пов'язаний з інтелектуальним потенціалом особистості та відображає процеси переробки інформації); ціннісно-мотиваційний (допомагає обрати ціннісні орієнтації); комунікативний (відображає адекватне застосування технічних засобів комунікації у процесі обміну інформацією, характеризує комунікативну компетентність); рефлексивний (полягає у самоуправлінні власною поведінкою); прагматичний (розкриває цілі та завдання конкретного акту

Таблиця 1

Оцінка комунікативної установки державних службовців за категоріями А, Б і В

Компоненти установки	Категорії державних службовців		
	А	Б	В
Неприйняття або нерозуміння індивідуальності людини	4,9	4,8	3,6
Використання себе в якості еталону при оцінці інших	4,1	3,9	3,3
Категоричність або консерватизм в оцінках	6,4	6,3	5,2
Невміння приховувати несприйняття при зіткненні з некомунікабельними якостями партнерів	5,5	5,2	3,9
Намагання перевиховати партнера	5,3	5,1	5,5
Намагання перебудувати партнера під себе	4,9	4,8	3,6
Невміння прощати іншому помилки, незручності	4,7	4,4	4,2
Нетерплячість до фізичного або психологічного дискомфорту партнера	3,9	3,7	2,1
Невміння пристосовуватись до партнерів	4,6	4,3	3,4
Загальний бал	44,3	42,5	34,9

комунікації); технологічний (відображає технологічні навички і уміння працювати з інформаційними потоками) [20].

У 2015–2016 роках з використанням «Методики діагностики комунікативної установки В. Бойка» на базі НАДУ при Президентові України та ОРІДУ НАДУ при Президентові України вивчався вплив комунікативної установки державних службовців на прийняття ДУР [21]. Максимальний бал за кожним компонентом установки 15, максимальний бал за тестом – 135 свідчить про абсолютну нетерпимість до оточення, 0 балів про абсолютну терпимість. У дослідженні приймали участь державні службовці категорій А, Б і В загальною кількістю 312 осіб. Результати за підсумками психологічного тестування унаочнено у таблиці 1.

Результати тестування свідчать про стійку тенденцію зростання комунікативної нетолерантності у залежності від підвищення категорії державних службовців, що обумовлено, з одного боку, специфікою рівня прийняття ДУР, з іншого, іноді заважає врахуванню потреб та поглядів громадянського суспільства при формуванні ДУР.

Висновки. Аналіз матеріалів дослідження показав, що проблема підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації у процесі прийняття ДУР ще не була до цього часу предметом спеціального дослідження. Наукові праці, що висвітлюють окремі аспекти цієї проблеми, мають фрагментарний характер. Стратегія модернізації технологій навчання професійно-мовленнєвій комунікації державних службовців є комплексом організаційно-функціональних дій і дидактичних засобів, спрямованих на практичне застосування у процесі розробки та прийняття ДУР. Сучасні інформаційні технології й розвиток засобів комунікації створюють великі можливості для підвищення ефективності прийняття ДУР. Виникає феномен нових соціальних відносин й нових комунікативних форм необмеженого у часі і просторі, багатостороннього інформаційного взаємообміну, в якому відбувається злиття функцій, каналів, засобів, форм та типів відносин між учасниками комунікації з метою розробки та реалізації ефективних ДУР.

Список використаної літератури:

1. Дафт Р. Менеджмент : [учебник] / Р. Дафт. – 6-е изд. – М., 2006. – 864 с.
2. Благодир Л. М. Нейроекономічні механізми прийняття управлінських рішень / Л. М. Благодир // Матеріали XIV науково-технічної конференції ВНТУ, Вінниця, 23-24 березня 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-fm/all-fm-2016/paper/ view/605.
3. Kalenscher T. Is a bird in the hand worth two in the future? / T. Kalenscher, C. Pennartz // The neuroeconomics of intertemporal de-cision-making, Progress in Neurobiology, 84(3). – 2008. – С. 284–315.

4. Джейкобс Ч. Нейроменеджмент / Ч. Джейкобс. – М. : Companion Group, 2011. – 208 с.
5. Андрущенко Н. О. Комунікації та прийняття управлінських рішень (аналіз підходів) / Н. О. Андрущенко, М. Г. Кулик // Науковий огляд. – 2015. – Т. 3. – № 13. – С. 5-12.
6. Ключарев В. А. Нейроэкономика: нейробиология принятия решений / В. А. Ключарев, А. Шмидс, А. Н. Шестакова // Экспериментальная психология. – 2011. – Т. 4. – № 2. – С. 14-35.
7. Єршова Н. Ю. Інформаційно-комунікаційне забезпечення прийняття управлінських рішень економічними суб'єктами / Н. Ю. Єршова // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». – № 2. – 2013. – С. 96-101.
8. Лашкіна М. Г. Нові підходи до комунікації у публічному просторі державного управління / М. Г. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2013. – Вип. 1 (13). – С. 10-18.
9. Дилтс Р. Фокусы языка. Изменение убеждений с помощью НЛП / Р. Дилтс – СПб : Питер, 2001. – 320 с.
10. Почепцов Г. Г. Информационно-политические технологии / Г. Г. Почепцов. – М. : Центр, 2003. – 384 с.
11. Почепцов Г. Г. Від Facebook'у і гламуру до Wikileaks: медіакомунікації / Г. Г. Почепцов. – К. : Спадщина, 2012. – С. 191-210.
12. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 року № 85-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80.
13. Запровадження комунікацій у суспільстві / за заг. ред. Н. К. Дніпренко, В. В. Різуна – К. : Вістка, 2009. – 56 с.
14. Simon H. A. Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization, Second Edition / Simon H. A. // The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London. – 1965.
15. Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації у органах публічної влади в Україні / Л. В. Литвинова, Ю. В. Збираник // Державне управління: теорія та практика. – 2015. – № 2. – С. 4-11.
16. Дніпренко Н. К. Зміна парадигми у державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.0. «Теорія та історія державного управління». – Дніпропетровськ, 2005. – 22 с.
17. Соловьев А. И. Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации / А. И. Соловьев // Полис. – 2002. – № 3. – С. 15-27.
18. Максутов А. Г. Перспективы сетевой теории / А. Г. Максутов // Альманах современной науки и образования. – Тамбов : Грамота, 2007. – № 2. – С. 177-178.
19. Трахтенгерц Э. А. Компьютерная поддержка переговоров при согласовании управленческих решений / Э. А. Трахтенгерц. – М., 2003. –181 с.
20. Федорів Т. Комунікативна компетентність і параметри / Т. Федорів // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 399-405.
21. Райгородский Д. Я. Практическая психодиагностика. Методики и тесты / Д. Я. Райгородский. – Самара : БАХРАХ, 1998. – 672 с.

Хаджирадева С. К., Воронов А. И. Влияние коммуникативной составляющей на систему принятия государственно-управленческих решений

В статье раскрывается влияние коммуникаций на принятие государственно-управленческих решений (ГУР). Установлено, что рост влияния гражданского общества на принятие ГУР обуславливает активизацию коммуникативных процессов во время их принятия. В значительной мере на стиль коммуникаций влияет содержание «фрейма», который характеризует мышление государственного служащего, способ его поведения. С помощью «Методики диагностики коммуникативной установки» В. Бойко выявлено влияние коммуникативной установки государственных служащих на принятие ГУР. Доказано, что развитие способов коммуникации создаёт большие возможности для повышения эффективности ГУР.

Ключевые слова: *коммуникация, коммуникативная сеть, государственно-управленческие решения, государственный служащий, коммуникативная компетентность, альтернатива, совместное решение, социальное влияние.*

Khadzhiradeva S., Voronov O. Influence of communication component on the system of governmental and managerial decision-making

The article reveals the influence of communications on the adoption of governmental and managerial decision-making (GMD). It is established that the growth of the influence of civil society on the adoption of the GMD causes the activation of communicative processes during their adoption. To a large extent, the style of communication is influenced by the content of the "frame", which characterizes the thinking of the civil servant, the way he behaves. With the help of the "Methodology of diagnostics of the communicative installation" of V. Boyko, the influence of the communicative attitude of civil servants on the adoption of the GMD is revealed. It is proved that the development of communication methods creates great opportunities for increasing the effectiveness of the GMD.

Key words: *communication, communicative network, governmental and managerial decision, a civil servant, communicative competence, alternative, joint decision, social influence.*

УДК 353.1:37.01

Т. П. Козарь
докторант
Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Досліджуються особливості державного регулювання системи освіти на місцевому рівні. Визначено основні напрями передачі органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади та фінансування цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету. Виділено нові функції державного управління регіональною системою освіти, що орієнтуються на розвиток освіти.

Ключові слова: *державне регулювання, навчальні заклади, місцеве самоврядування, управління освітою, управління на місцевому рівні, фінансування закладів освіти.*

Постановка проблеми. Актуальним завданням нині є розбудова контрольних і стабілізаційних фінансових механізмів, за допомогою яких держава візьме на себе частину ризиків і продемонструє власний рівень довіри до ефективності використання відкритої освітньої системи, не залишаючи при цьому можливостей для зловживань державною підтримкою. Важливими напрямами розвитку функціональної системи вищої освіти України є опанування державою середньоєвропейських орієнтирів, збільшення капіталізації та ліквідності системи вищої освіти України, удосконалення умов і правил державного регулювання, контролю якості освіти на місцевому рівні.

Стан освіти в сучасному світі складний і суперечливий. З одного боку, освіта в XX ст. стала однією з найважливіших сфер людської діяльності; величезні досягнення в цій галузі лягли в основу грандіозних соціальних і науково-технологічних перетворень, характерних для минулого століття. З іншого боку, розширення сфери освіти й зміна її статусу супроводжуються загостреннями проблем у цій сфері, які свідчать про кризу освіти. Також в останні десятиліття в процесі пошуків шляхів подолання кризи освіти відбуваються радикальні зміни в цій сфері й формування нової освітньої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній теорії та практиці державного управління освітою накопичено достатній досвід у системі управління освітою регіону. До окремих теоретичних і практичних засад державного управління освітою на місцевому рівні звертаються Г. Єльникова, Л. Карамушка та ін. У їхніх працях висвітлені проблеми розроблення соціально-педагогічних основ управління освітою регіону, моделювання та проектування розвитку регіональної освіти.

Значну цінність становлять праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, С. Ніколаєнка та інших, що стосуються різних аспектів теорії й історії державного управління загалом і системи освіти зокрема. Науковці досліджують актуальні проблеми державного управління, зокрема державного регулювання освітніх процесів. Виявлено, що провідною ідеєю робіт сучасних науковців є прагнення об'єктивно оцінити систему державного управління освітою.

© Козарь Т. П., 2017

Суттєвий вплив на реформування системи державного управління освітою на регіональному рівні має нова філософська парадигма розвитку сучасного суспільства. Соціокультурні зміни в його гуманістичному вимірі (В. Андрущенко, І. Вакарчук, В. Кремень) базуються на ідеї гуманоцентричної переорієнтації змісту управління, характерними ознаками якого є ціннісне спрямування стратегій розвитку регіональної освіти, урахування людського фактора під час формування освітньої політики регіону, створення дієвої системи співробітництва між усіма ланками державного управління, підвищення якості державно-громадської взаємодії в управлінні освітою регіону.

Мета статті – дослідження особливостей державного регулювання порядку фінансування закладів освіти на місцевому рівні, що є основою для визначення шляхів удосконалення регіонального управління для прискорення модернізаційних процесів в освіті. Досягнення зазначеної мети зумовлене виконанням таких завдань: охарактеризувати децентралізацію управління освітою в якості одного з основних напрямів освітньої політики держави; визначити головні проблеми фінансування загальноосвітніх навчальних закладів на місцевому рівні; вивчити перехід від державного до державно-громадського управління освітою.

Виклад основного матеріалу. Сучасна регіональна освітня політика базується на тих же концептуальних засадах, що й загальнодержавна, тому важливими напрямами діяльності державних управлінських структур є забезпечення нових економічних механізмів управління галуззю, зокрема формування ефективного конкурентоспроможного середовища ринкових механізмів, економічне та фінансове регулювання розвитку освітнього простору регіону; створення умов для здобуття якісної освіти, забезпечення доступності освіти для всіх категорій громадян, вироблення та реалізація стратегії розвитку освіти регіону.

Основне призначення державного управління – забезпечення функціонування й розвитку суспільства заради досягнення певної мети. Соціальний механізм формування та реалізації державного управління можна зобразити у вигляді ланцюга взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованих державою як суб'єктом управління: потреби – інтереси – цілі – рішення – дії – результати.

У зв'язку з процесами децентралізації загострилися правові проблеми з фінансуванням закладів освіти на місцевому рівні. Згідно з ч. 3 ст. 143 Конституції України держава (під час передачі органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади) фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету. Зокрема, передача в 2017 р. до місцевих бюджетів професійно-технічних закладів освіти забезпечена коштами державного бюджету лише в частині заробітної плати педагогічного складу. Крім того, на місцеві бюджети передано оплату поточних видатків навчальних закладів, зокрема виплати заробітної плати всім працівникам (крім педагогічних). Звужено права студентів у частині отримання ними стипендій, що не відповідає ст. 22 Конституції України.

Із суттєвим запізненням затверджуються нормативно-правові акти, які повинні забезпечувати процеси фінансування закладів освіти. Зокрема, станом на 15 лютого 2017 р. не затверджені паспорти низки бюджетних програм, відсутній порядок використання освітньої субвенції, порядок використання коштів на надання державної підтримки громадянам з особливими освітніми потребами, порядок використання коштів додаткової дотації на утримання закладів освіти.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298» від 14 грудня 2016 р. № 974 передбачено підвищення з – 01 січня 2017 р. на 2 тарифні розряди посадових окладів лише педагогічним працівникам навчальних закладів, які фінансуються за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Тому загострилася проблема несправедливої оплати праці педагогічних працівників усіх інших закладів і установ освіти – педагогічних працівників

професійно-технічних навчальних закладів, заробітна плата яким сплачується за рахунок місцевих бюджетів, педагогічних працівників системи дошкільної, позашкільної освіти, науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, технікумів, коледжів. Заплановане підвищення посадових окладів педагогічних працівників системи дошкільної, позашкільної освіти, професійно-технічних навчальних закладів лише з 1 вересня 2017 р. є дискримінаційним щодо вказаної категорії працівників. Деякі регіони потребують збільшення дотацій на утримання загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів, зокрема Закарпатська й Тернопільська області потребують збільшення обсягу додаткової дотації на фінансування переданих повноважень з утримання закладів освіти. На сферу науки з державного бюджету України на 2017 р. спрямовується 6 337 185,5 тис. грн, або 0,24% ВВП, з яких із загального фонду – 4 760 105,8 тис. гривень, або 0,18% ВВП. В абсолютних цифрах кошти державного бюджету, що спрямовуються на науку в 2017 р., становлять біля 250 млн євро., тобто менше, ніж отримує провідний європейський університет.

У 2016 р. згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» був проведений міжнародний аудит національної системи досліджень та інновацій. Представники Європейської комісії констатували високий рівень наукових досліджень і досягнень в Україні, особливо академічної науки. Головним недоліком державної політики в науковій і науково-технічній діяльності визнаний низький рівень її фінансового забезпечення. Міжнародні експерти наголошують на необхідності своєчасної імплементації Закону України «Про наукову й науково-технічну діяльність» і виходу на обсяги фінансування науки, які визначені Законом. У 2016 р. Комітет двічі розглядав питання щодо імплементації Закону України «Про наукову й науково-технічну діяльність». Були прийняті відповідні рішення Комітету, які до цього часу (як і імплементація Закону) практично не виконуються. У результаті складнощі в науковій сфері на початку 2017 р. значно загострилися. Міністерству освіти й науки України не вистачає 109 715 тис. грн на заробітну плату науковим працівникам, на виплату стипендій Президента для молодих учених, на створення належної матеріально-технічної бази для наукових досліджень. На наукові дослідження Національній академії медичних наук України в 2017 р. передбачено всього 155,8 млн грн, що на 21% менше, ніж у 2016 р. Цих коштів вистачає на заробітну плату тільки 3380 особам. Нині в академії працює 4343 особи, отже, потрібно скоротити 953 особи, тобто 24% від загальної кількості працівників. І це при тому, що в 2016 р. недофінансування академії призвело до скорочення кількості працівників на 20%.

У 2016 р. у Національній академії наук України скорочено 5100 працівників (15%). Виходячи з нових розмірів мінімальної зарплати й ставки І тарифного розряду ЄТС (3200 й 1600 грн), дефіцит фонду оплати праці в Національній академії наук України в 2017 р. становить 452,112 млн грн, що не дозволяє забезпечити режим повної зайнятості та виплату заробітної плати щонайменше 12% працюючих.

У 2016 р. середньомісячна зарплата за всіма видами економічної діяльності в Україні становила 5188 грн, тоді як середня заробітна плата в НАН України дорівнювала 4352 грн, а середня заробітна плата науковців Академії правових наук, які мають докторські та кандидатські наукові ступені, склала близько 3100 грн. Такого низького рівня оплати праці в науковій і освітянській сферах ще ніколи не було.

Починаючи з 2013 р., уряд України відмежовується від реалізації конституційної норми щодо розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 710 продовжено практику заборони формування державних цільових програм, отже, зупинено реалізацію Законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки й техніки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Украї-

ні». Тому наука й освіта випали з економічного процесу й розглядаються урядовцями як елемент суто соціальної політики.

Тривалий час не виконуються норми Указу Президента України від 16 червня 1995 р. № 451/95 щодо оплати праці працівників національних закладів України, ліквідовані програми з оновлення наукових досліджень за допомогою сучасного наукового обладнання.

Бюджетні кошти на освіту й науку в 2017 р. не покривають виплати заробітних плат, стипендій, оплат комунальних послуг і споживання енергоносіїв, виплат на утримання та розвиток матеріально-технічної бази навчальних закладів і наукових установ, на проведення перспективних наукових досліджень, спрямованих на забезпечення обороноздатності та національної безпеки держави. Виникають внутрішні конфлікти в професійно-технічних навчальних закладах, де частина педагогічних працівників, які викладають в одних і тих же групах і в однакових умовах, отримує за уроки різну оплату. Відбувається загрозливе скорочення кількості працюючих у науковій і науково-технічній сферах, посилюється відтік молодих талановитих науковців, їх міграція за кордон. У наукових установах запроваджується режим неповної зайнятості, зменшується обсяг грошового забезпечення працівників, зростає соціальна напруга в трудових колективах, організовуються громадські акції протесту. Утрачається якість освіти та підготовки висококваліфікованих фахівців, особливо за новими сучасними технологіями та структурними змінами в економіці. Виникає реальна загроза руйнації наукових шкіл, проведення сучасних наукових досліджень і наукового супроводу високотехнологічних галузей виробництва.

Відсутність сполучення та спільних інтересів середньої й вищої ланок освіти ускладнює якісну роботу ВНЗ і системи освіти в цілому. Особливого загострення ця проблема набула протягом 2014–2015 рр. у результаті впровадження МОН України так званої «автоматизованої процедури вступу до ВНЗ». Унаслідок цієї процедури вищі навчальні заклади виявилися повністю виключеними з процесу професійної орієнтації школярів, узгодження наскрізних програм середньої й вищої освіти, що завдає значної шкоди насамперед технічним ВНЗ і природничим факультетам класичних університетів.

Так, планове держзамовлення станом на початок серпня 2015 р. за напрямом підготовки «фізика» виконане по країні на 54%, за напрямом «прикладна фізика» – на 51%, «математика» – на 81%, з 28 інженерних напрямів, що відповідають структурі базових галузей промисловості України, – у середньому на 70%, що закладає на майбутнє велику системну проблему для економіки й безпеки держави. Також станом на 2015 р. провідні технічні університети країни забезпечують запити зазначених базових галузей промисловості на інженерні кадри лише на 70–75%.

Унаслідок аналізу причин зниження рівня і якості підготовки фахівців із вищою освітою для промисловості України виявлено, що за результатами вступу до ВНЗ у 2015–2016 рр. мають місце такі системні проблеми: діюча система вступу абітурієнтів до ВНЗ повністю демотивує співпрацю загальноосвітньої й вищої шкіл, оскільки абітурієнти зорієнтовані виключно на підготовку до здачі ЗНО, а відбір до ВНЗ здійснюється лише за результатами цього оцінювання й урахування побажань (пріоритетів) самих абітурієнтів; така система повністю виключає доуніверситетську підготовку на базі ВНЗ; у цій системі формування контингенту тих, хто навчається у ВНЗ на основі державного замовлення, здійснюється без урахування потреб регіонів України і потреб базових галузей економіки держави; у той же час запропонований Міністерством освіти й науки проект умов прийому на 2017 р. не зазнав концептуальних змін.

За роки незалежності України суттєво деградувала й підготовка висококваліфікованих робітників через систему професійно-технічної освіти. За цей час кількість таких робітників знизилася вдвічі, з 338 тисяч в 1991 р. до 165 тисяч в 2015 р.

Утрата Україною позицій у підготовці конкурентоспроможного людського капіталу почала безпосередньо впливати на конкурентоспроможність країни у світі. Так, за даними Світового економічного форуму, що відбувся в січні цього року в

Давосі, співпраця української вищої школи й науки з вітчизняною промисловістю в галузі її високотехнологічного переобладнання протягом останніх 15 років була найнижчою в Європі. Цей чинник був одним із головних, що зумовили падіння конкурентоспроможності України, особливо під час глобальної економічної кризи. Так, за індексом глобальної конкурентоспроможності Україна втрачала свої позиції, перейшовши з 67-го місця в 2006 р. на 79-те в 2015–2016 рр. у списку 140 країн світу.

Виробництво в Україні високотехнологічної продукції, яка створюється на основі нових знань, і її експорт протягом останніх 15 років постійно зменшувався. Так, у 2001 р. частка високотехнологічного експорту в загальному експорті України складала 5,5%, а в 2015 – близько 3,5%, тоді як для Китаю, наприклад, цей показник за такий же відрізок часу різко зріс – із 18% до 37%.

Для оцінювання впливу людського капіталу на досягнення головної цілі соціально-економічного розвитку України експерти групи А ввели критерії його конкурентоспроможності в міжнародній кооперації праці. Обсяг освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на 2017 р. передбачений в обсязі 52 593,1 млн гривень. У 2017 р. передбачений новий механізм фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Так, за рахунок освітньої субвенції передбачається лише фінансування заробітної плати педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів, а також професійно-технічних навчальних закладів у частині надання повної загальної середньої освіти. Усі інші витрати, пов'язані з утриманням загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема й оплата праці господарського та навчально-допоміжного персоналу, мають здійснюватися за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Для забезпечення фінансування переданих видатків на утримання загальноосвітніх навчальних закладів і медичних закладів Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачена додаткова дотація з державного бюджету в обсязі 14,9 млрд грн для обласних і районних бюджетів, а також бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Для покриття можливих бюджетних диспропорцій у місцевих бюджетах проектом Закону передбачена стабілізаційна дотація в сумі 2 млрд грн. Розподіл зазначених коштів здійснюватиметься в порядку й на умовах, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 727. Крім того, слід відмітити деякі питання, які були врегульовані щодо фінансування загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема підвищення рівня оплати праці педагогічних працівників шкіл. Отже, з 1 січня поточного року здійснене не лише підвищення посадового окладу працівника першого тарифного розряду й посадових окладів працівників усіх інших тарифних розрядів, а й підвищення на 2 тарифні розряди посадових окладів педагогічних працівників, оплата праці яких здійснюється за рахунок освітньої субвенції, тобто педагогічних працівників шкіл і частково педпрацівників професійно-технічних навчальних закладів. Для педагогічних працівників інших навчальних закладів таке підвищення має бути здійснене з 1 вересня 2017 р. Органи місцевого самоврядування можуть приймати власне рішення про підвищення тарифних розрядів педагогічних працівників закладів і установ освіти, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів, до 1 вересня 2017 р.

1 січня 2017 р. набув чинності Закон України «Про державний бюджет на 2017 рік». Пропонуємо аналіз основних показників фінансування галузі освіти. Отже, передбачено додаткову дотацію на утримання закладів освіти й охорони здоров'я в обсязі 14,9 млрд грн, зокрема бюджетам об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). У поданому урядом попередньому варіанті додаткова дотація для ОТГ не передбачалася. У той же час додаткова дотація не передбачена бюджетам міст обласного значення. На 10,7 млрд грн (на 25,5%) збільшено обсяг освітньої субвенції порівняно з початковим варіантом, поданим КМУ.

На рівень місцевих бюджетів передані всі видатки, крім видатків на оплату праці педагогічних працівників у загальноосвіт-

ніх навчальних закладах (навантаження – 23,5 млрд грн). Із механізму фінансування ПТУ виключено міста обласного значення (освітню субвенцію дозволено спрямовувати на ПТУ, на зазначені видатки закладено 2,2 млрд грн.). Передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію й оновлення матеріально-технічної бази ПТУ в обсязі 50 млн грн. Окрім того, в держбюджеті передбачено окрему програму щодо фінансування підготовки кадрів у ПТУ в обсязі 120 млн грн. У той же час за містами – обласними центрами залишене фінансування ПТУ, хоча не передбачене доручення передати такі заклади в комунальну власність. МОН розробив відповідний спрощений порядок передачі майна ПТУ в комунальну власність. Очікується його схвалення урядом. Також розпорядженням Кабінету Міністрів України № 994-р від 14 грудня 2016 р. схвалено методичні рекомендації щодо формування регіонального замовлення на підготовку фахівців і робітничих кадрів. Залишене право спрямовувати залишки коштів освітньої субвенції на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів (його пропонувалося виключити). Також вилучено норми щодо можливості спрямовувати кошти освітньої субвенції на капітальні видатки. Наведемо загальні цифри бюджету 2017 р. у галузі освіти (загальний обсяг освітньої субвенції – 52 593 109,7 тис. грн.). Видання, придбання, зберігання й доставка підручників і посібників для учнів загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної власності – 392 969,9 тис. грн. Модернізація й оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 50 000 тис. грн. Надання державної підтримки людям з особливими освітніми потребами – 209 458,3 тис. грн. Додаткова дотація на утримання закладів освіти й охорони здоров'я – 14 900 000 тис. грн. Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення – 119 600,8 тис. грн.

Висновки і пропозиції. Пріоритетне завдання в державному регулюванні на місцевому рівні – підготовка управлінських кадрів, яка полягає у створенні механізмів стійкого розвитку регіонального освітянського простору взагалі та механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів зокрема. Аналіз теоретичних джерел підтверджує, що для досягнення цієї мети слід виконати специфічні регіональні завдання, а саме: забезпечувати вільний доступ молоді до повноцінної якісної освіти згідно з інтересами, нахилами та потребами; розвивати освіту як відкриту державно-суспільну систему на основі розподілу відповідальності між суб'єктами освітньої політики; підвищувати роль усіх учасників освітнього процесу; підвищувати соціальний статус і професіоналізм працівників освіти, забезпечувати їм державну та громадську підтримку. Найважливішою вимогою до управлінських кадрів будь-якого рівня є вміння управляти людьми, тобто знати можливості своїх підлеглих. Отже, постійна увага до підвищення професійної компетентності управлінських кадрів, підготовки державних службовців у системі управління освітою – важлива складова частина державної освітньої політики регіону.

Сучасні спроби реформувати вищу освіту залишаються «косметичними», оскільки вони не мають цілісного, міжгалузевого характеру. Вони жодним чином не пов'язують в єдиний комплекс сектори, що створюють суспільні блага, товари й послуги, і сектори, що здійснюють підготовку кадрів, проведення наукових досліджень, тобто ринок праці та систему підготовки кадрів для нього. У той же час добре відомо, що суспільний прогрес будь-якої країни можливий лише за рахунок створення нею нових, критичних знань і їх ефективного використання національною економікою в міжнародній кооперації праці. Україна почала демонструвати протилежну тенденцію, особливо протягом останніх 15 років. За цей відрізок часу між вітчизняним ринком праці й системою підготовки кадрів для нього суттєво поглибився розрив, що призвело до збільшення диспропорцій між системою освіти України, з одного боку, і потребами економіки й суспільства – з іншого.

Список використаної літератури:

1. Єльникова Г. Управлінська компетентність / Г. Єльникова. – К. : Ред. загальнопед. газ., 2005. – 128 с.
2. Карамушка Л. Принцип гуманізації управління як один із провідних принципів освітнього менеджменту / Л. Карамушка // Освіта й управління. – 2002. – Т. 5. – № 4. – С. 41–60.
3. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3.
4. Бакуменко В. Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений / В. Бакуменко // Государственное управление. Электронный вестник. – Июнь 2007. – Вып. № 11.
5. Ніколаєнко С. Освіта в інноваційному поступі суспільства / С. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 207 с.
6. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1060-12.
7. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua.
8. Раймерз Ф. Компетентний діалог: використання досліджень для формування світової освітньої політики / Ф. Раймерз, Н. Мак-Гінн ; пер. з англ. Г. Вець ; ред. К. Сімович. – Л. : Літопис, 2004. – 212 с.
9. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.

Козарь Т. П. Особенности государственного регулирования порядка финансирования учреждений образования на местном уровне

Исследуются особенности государственного регулирования системы образования на местном уровне. Определены основные направления передачи органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти и финансирования этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета. Выделены новые функции государственного управления региональной системой образования, которые ориентируются на развитие образования.

Ключевые слова: *государственное регулирование, учебные заведения, местное самоуправление, управление образованием, управление на местном уровне, финансирование учебных заведений.*

Kozar T. Peculiarities of state regulation of the order of financing of educational institutions at local level

The peculiarities of state regulation of the education system at the local level are studied. The main directions of the transfer to local self-government bodies of individual powers of executive bodies and financing these powers in full from the state budget funds are determined. New functions of state administration of the regional education system are singled out, they are oriented towards the development of education.

Key words: *state regulation, educational institutions, local government, education management, local government, financing of educational institutions.*

УДК 351.82

Н. П. Шевченко
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО РОЛІ СТРАХОВОГО СТАЖУ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ПЕНСІЇ

Стаття присвячена актуальним питанням щодо ролі страхового стажу під час призначення пенсії. Проведено аналіз сучасного пенсійного законодавства, практики його застосування та висловлено авторські міркування щодо вирішення актуальних проблем пенсійного забезпечення, обґрунтовано рекомендації щодо подальшого вдосконалення пенсійного законодавства.

Ключові слова: *пенсія, страховий стаж, трудовий стаж, загальний трудовий стаж, спеціальний стаж, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове страхування, пенсійна система України.*

Постановка проблеми. Конституція України визначила право громадян на соціальний захист, що охоплює право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Інтеграція України у світове співтовариство, необхідність підвищення рівня захисту прав громадян у соціальній сфері, особливо в умовах глибокої економічної кризи, вимагають продовження докорінного реформування пенсійного законодавства, узгодження його з міжнародно-правовими нормами та стандартами.

Для узгодження з міжнародним законодавством в Україні запроваджено загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке базується на залежності розміру соціальних виплат від суми та тривалості сплати страхових внесків. Саме страховий стаж став визначальною категорією для призначення страхових допомог і пенсій.

© Шевченко Н. П., 2017

Страховий стаж – це відносно нове поняття, яке вперше введено в дію Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7], який набув чинності 1 січня 2004 р. Хоча вже минуло понад 13 років, але проблематика страхового стажу не втрачає своєї актуальності. Питання підтвердження страхового стажу особливо загострилося через масовий виїзд українців за кордон і отримання заробітної плати «в конвертах».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження страхового стажу в різних аспектах приділяли увагу такі науковці: І.С. Александров, В.М. Андріїв, О.В. Басай, І.Я. Безугла, Н.Б. Болотіна, О.Л. Кучма, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, І.М. Сирота, О.М. Ярошенко та інші.

Мета статті – визначити поняття «страховий стаж», його правову природу, співвідношення із трудовим стажем; встановити значення страхового стажу для призначення пенсії та його основні властивості; виявити проблемні питання, які існують у зв'язку з обчисленням страхового стажу, а також запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдоскона-

лити пенсійне законодавство та практику його застосування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 9 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», страховий стаж – це період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню та сплачуються внески (нею, роботодавцем) на страхування, якщо інше не передбачено законодавством. Особливості обчислення страхового стажу з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування визначаються відповідними законами України. Страховий стаж визначається за даними, що містяться в системі персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування [3].

У ст. 24 Закону України «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування» деталізується зазначене поняття, а саме: страховий стаж – період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі не меншій, ніж мінімальний страховий внесок [7].

Законодавцем визначено залежність наявного страхового стажу від суми сплачених внесків. Обов'язковою умовою зарахування кожного місяця страхового стажу є сплата страхового внеску в сумі не меншій, ніж мінімальний. Якщо сума сплачених за відповідний місяць страхових внесків є меншою, ніж мінімальний страховий внесок, такий період зараховується до страхового стажу як повний місяць за умови здійснення порядком, визначеним правлінням Пенсійного фонду, відповідної доплати до суми страхових внесків так, щоб загальна сума сплачених коштів за відповідний місяць була не меншою, ніж мінімальний страховий внесок.

Згідно зі ст. 1 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», мінімальний страховий внесок – сума коштів, що визначається як добуток розміру мінімальної заробітної плати та розміру єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, встановлених законом, на місяць, за який нараховується заробітна плата (дохід) [7].

Аналізуючи вищезазначені визначення, можемо виділити такі ознаки, що є характерними для страхового стажу: період сплати страхових внесків; розмір страхових внесків (не менше мінімального страхового внеску); безпосереднє й опосередковане страхування (сплачувати страхові внески може і сама особа, і її роботодавець, а також інші особи порядком, визначеним законодавством); обов'язкова та добровільна участь осіб у державному соціальному страхуванні; наявність спеціальних фондів, які здійснюють конкретний вид державного страхування.

Поняття страхового стажу, введене в ужиток 2004 р., тісно переплітається з поняттям трудового стажу, наявність якого була вирішальною для призначення того чи іншого виду пенсії.

Трудовий стаж – це час трудової або іншої суспільно корисної діяльності працівника, що включає час роботи і час відпочинку та відповідно оплачується у визначеній грошовій формі.

Трудовий стаж має значення для призначення пенсії, надбавки до пенсії, для надання деяких видів допомог. Законом України «Про пенсійне забезпечення» (ст. 56) встановлено, що до стажу входить будь-яка робота, на якій працівник підлягав державному соціальному страхуванню [13]. Це означає, що пенсійний стаж охоплює індивідуальну трудову діяльність, зокрема й зайнятих у колективах орендарів, роботу за цивільно-правовим договором, якщо сплачувалися внески в Пенсійний фонд і Фонд соціального страхування; творчу діяльність письменників, художників, композиторів та інших творчих працівників; навчання у вищих навчальних закладах, в аспірантурі, докторантурі; час догляду за дітьми (до досягнення ними трьох років), за дитиною-інвалідом до досягнення нею 16 років; догляд за пенсіонером, який потребує постійного стороннього догляду за висновком медичної установи. Стаж роботи під час призначення пенсії за віком охоплює також час інвалідності через нещасний випадок на виробництві чи професійне захворюванням.

Зараховується у трудовий стаж і період проживання дружин військовослужбовців офіцерського складу з чоловіками в місцевостях, де була відсутня можливість їхнього працевлаштування за фахом (не більше 10 років).

Як правило, у стаж зараховується час фактичної роботи, але іноді він обчислюється в пільговому порядку. Так, сезонні роботи, визначені постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Списку сезонних робіт і сезонних галузей» від 28 березня 1997 р., зараховуються за повний рік роботи [10].

Основним документом, що підтверджує трудову діяльність працівника, є трудова книжка. Запис у трудовій книжці є доказом трудової діяльності в тому разі, коли він зроблений на підставі документів.

Крім трудової книжки, доказом трудового стажу можуть бути інші документи, видані за місцем роботи чи архівними установами. Порядок підтвердження наявного трудового стажу за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. [9]. Документи, що підтверджують трудовий стаж, можуть бути такі: довідки, виписки з наказів, особові рахунки і відомості на видачу зарплати, архівні довідки, членські квитки профспілки. Час роботи осіб, що займаються підприємницькою діяльністю, заснованою на приватній власності і винятково на їхній праці, установлюється згідно з довідками Пенсійного фонду України про сплату страхових зборів у Фонд. Так само підтверджується творча діяльність працівників. Час навчання у вищих навчальних закладах, професійно-технічних училищах, аспірантурі підтверджується дипломами й іншими документами, виданими на підставі архівних даних про період навчання.

У зв'язку із проведенням пенсійної реформи інститут трудового стажу поступово втрачає своє значення. На зміну йому прийшов інститут страхового стажу. Такі поняття можна розглядати як тотожні тільки за умови співставлення загального трудового стажу та стажу страхового. Можна вважати, що загальний трудовий стаж у пенсійних правовідносинах замінено страховим стажем тільки за умови, якщо роботодавець дотримується вимог законодавства в частині своєчасності та повноти сплати страхових внесків. Щодо спеціального трудового стажу, то він і тепер відіграє основну роль під час визначення відповідного пенсійного забезпечення і не може бути замінений страховим стажем, адже існує поруч з ним.

Тому для отримання відповідного пенсійного забезпечення застрахована особа повинна мати, крім страхового стажу, ще й спеціальний трудовий стаж, який умовно можна поділити на 2 види:

1) спеціальний стаж, який дає право на призначення пільгового пенсійного забезпечення в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на підставі Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зі зниженням пенсійного віку;

2) так звана вислуга років, яка розглядається як особливий вид спеціального страхового стажу, що зумовлює виникнення права на пенсію згідно зі спеціальними законами.

З огляду на правила обчислення, перший вид спеціального трудового стажу можна поділити ще на декілька підвидів, а саме:

а) стаж на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах (перелік професій, посад визначається чинним на період роботи Списком № 1);

б) стаж працівників, які безпосередньо зайняті на роботах із шкідливими і важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах (перелік визначається відповідним Списком № 2);

в) період трудової діяльності, яка здійснювалась в районах Крайньої Півночі та місцевостях, прирівняних до них;

г) період трудової діяльності на територіях радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (регулюється Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [17]).

Другий вид спеціального трудового стажу, що застосовується в пенсійному забезпеченні, має назву «вислуга років». Вислугою років вважаються відповідні періоди виконання особою особливого виду трудової діяльності, зокрема державної служби, військової служби, служби і роботи в правоохоронних органах, а також іншої суспільно корисної діяльності, які дають право на пенсію незалежно від віку, але за умови звільнення зі служби (роботи), у зв'язку з якою призначається пенсія. Важливою рисою вислуги років є те, що вона, як і вік та страховий стаж, належить до основних підстав, що зумовлюють право на пенсію. Таке її значення безпосередньо випливає із законодавчої презумпції про втрату професійної працездатності чи придатності внаслідок тривалого виконання того чи іншого виду діяльності до настання віку, який дає право на пенсію за віком на загальних підставах.

Як вид спеціального трудового стажу вислугу років поділяють залежно від суб'єктів, для яких вона є необхідною для пільгового пенсійного забезпечення. Передусім, вислуга років використовується для нарахування і виплати пенсій військовослужбовцям і особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ. Правове її регулювання в такому разі здійснюється на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [14].

Крім того, Законом України «Про державну службу» вислуга років встановлена також для державних службовців. До державної служби, що зараховується як вислуга років, прирівнюється також трудова діяльність:

1) працівників Національного банку, які безпосередньо беруть участь у виконанні його функцій і займають посади, передбачені штатним розписом (Закон України «Про Національний банк України» [12]); 2) журналістів державних і комунальних засобів масової інформації (Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [4]); 3) митників (Митний кодекс України [2]); 4) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виконання обов'язків на виборних посадах) (Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [16]); 5) помічників-консультантів народних депутатів (Положення про помічника-консультанта народного депутата України [8]); 6) працівників державних спеціалізованих: установ судових експертиз (Закон України «Про судову експертизу» [19]); 7) дипломатичних працівників (Закон України «Про дипломатичну службу» [6]); 8) народних депутатів (Закон України «Про статус народного депутата» [18]).

Важливо зазначити, що стаж державної служби має подвійне значення. З одного боку, це період, протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, тобто йдеться про страховий стаж, що дає право на пенсійне забезпечення за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». З другого боку, він розглядається як спеціальна підстава пенсійного забезпечення державного службовця за Законом України «Про державну службу» (ст. 37) [5].

Спеціальними законами передбачено порядок обчислення трудового стажу суддів (Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [20]) і прокурорсько-слідчих працівників (Закон України «Про прокуратуру» [15]). Тут, зокрема, передбачено, що періоди трудової діяльності такої категорії працівників зараховуються до спеціального стажу державної служби, що дає право на соціальне забезпечення за Законом України «Про державну службу». Але періоди проходження державної служби не можуть бути зараховані до спеціального стажу суддів чи прокурорсько-слідчих працівників.

Ще одним видом вислуги років є спеціальний трудовий стаж науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів освіти III і IV рівнів акредитації. Такий вид стажу встановлений Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [11].

Однак вже з 1 жовтня 2017 р. через проведення нової пенсійної реформи планується скасування таких спеціальних пенсій для: держслужбовців, науковців,

осіб місцевого самоврядування, прокурорів, депутатів, журналістів.

Конституція України гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Іноземні громадяни й особи без громадянства, які проживають в Україні, мають право на пенсію нарівні із громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами. Пенсійне забезпечення громадян України, які проживають за межами України, провадиться на основі договорів з іншими державами.

Висновки і пропозиції. Із проведеного дослідження можна зробити висновок, що реформування пенсійної системи підвищило роль страхового стажу для отримання належного пенсійного забезпечення. До набрання чинності Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» мав значення трудовий стаж (загальний і спеціальний), сьогодні для призначення пенсії визначальним став страховий стаж. Але, наприклад, законодавець під час призначення пенсії за вислугою років п. 2 прикінцевих положень згаданого Закону визначив, що до запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди особам, які мають право на призначення пенсії за вислугою років, пенсії призначаються за нормами зазначеного Закону в разі досягнення пенсійного віку та наявності трудового стажу, передбаченого Законом України «Про пенсійне забезпечення». Отже, для призначення пенсії за вислугою років особі необхідна наявність страхового та трудового стажу одночасно.

Загальний трудовий стаж також є вирішальним під час визначення права, зокрема, на відпустку, на зайняття певних посад (наприклад, судді, адвоката, нотаріуса), на отримання страхових виплат за загальнообов'язковим державним страхуванням від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо.

Надалі необхідно удосконалювати пенсійне законодавство шляхом посилення ролі страхового стажу, детінізації ринку заробітної плати та введення об'єктивного співвідношення між величиною страхового стажу та розміром призначеної пенсії.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
2. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/16/98-вр.
4. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/540/97-вр.
5. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.
6. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2728-14.
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15.
8. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України : Постанова Верховної Ради України від від 13 жовтня 1995 р. № 379/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379/95-вр.
9. Про затвердження Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/637-93-п.
10. Про затвердження Списку сезонних робіт і сезонних галузей : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 1997 р. № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278-97-п.

11. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19.
12. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14.
13. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12.
14. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2262-12.
15. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.
16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.
17. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон УРСР від від 28 лютого 1991 р. № 796–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/796-12.
18. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12.
19. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4038-12.
20. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

Шевченко Н. П. Отдельные вопросы о роли страхового стажа при назначении пенсии

Статья посвящена актуальным вопросам роли страхового стажа при назначении пенсии. Проведен анализ современного пенсионного законодательства, практики его применения и высказаны авторские суждения о решении актуальных проблем пенсионного обеспечения, обоснованы рекомендации по дальнейшему совершенствованию пенсионного законодательства.

Ключевые слова: *пенсия, страховой стаж, трудовой стаж, общий трудовой стаж, специальный стаж, пенсионное обеспечение, общеобязательное страхование, пенсионная система Украины.*

Shevchenko N. The separate questions about the role of the insurance period in the appointment of a pension

The article is devoted to topical issues of the role of insurance experience in the appointment of a pension. The analysis of modern pension legislation, practice of its application and author's reasoning on the solution of actual problems of pension provision is made, recommendations for further improvement of the pension legislation are grounded.

Key words: *pension, insurance experience, work experience, general seniority, special experience, pension provision, compulsory insurance, pension system of Ukraine.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.5

В.В. Гомонай
докторант кафедри конституційного права та порівняльного права
Ужгородського національного університету

ІСТОРІОГРАФІЯ ТА БІБЛІОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАБУТТЯ ПОВНОПРАВНОГО ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА В ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ

Статтю присвячено встановленню основних закономірностей процесу розвитку вітчизняної теоретико-правової думки щодо конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації, класифікувати бібліографічні джерела з цієї проблематики. Встановлено такі основні закономірності процесу розвитку вітчизняної теоретико-правової думки щодо конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є такі: теоретичне та практичне розроблення його проблем розпочинається з 1993 р. – набрання чинності Договору про Європейський Союз та укладення Рамкового документу «Партнерство заради миру» в 1994 р.; в 2004 році відбувається активізація наукових досліджень у зв'язку з прийняттям Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, заяви про прагнення України набути членство в Організації Північноатлантичного договору, створення Комісії Україна-НАТО. Класифіковано бібліографічні джерела з досліджуваної проблематики на такі види: 1) міжнародні акти; 2) філософські видання; 3) наукові праці з теорії держави і права, конституційного права, міжнародного права, в яких висвітлюються питання конституціоналізму, конституційної культури, конституційної правосвідомості, європейського правового простору, становлення та розвтку ЄС, європейської системи безпеки; 4) джерела, в тому числі періодичні видання, в яких висвітлено питання конституційно-правового механізму забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 5) матеріали юридичної практики.

Ключові слова: *Європейський Союз, Організація Північноатлантичного договору, повноправне членство, конституційно-правовий механізм забезпечення, ефективність конституційно-правового механізму забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, доктрина, історіографія, бібліографія.*

Постановка проблеми.

Україна для себе обрала курс на інтеграцію з Європейським Союзом та набуття повноправного членства в НАТО. Це вимагає удосконалення конституційно-правового забезпечення цього процесу. Загальновідомо, що він має супроводжуватись відповідними доктринальними розробками. Одним з актуальних на сьогодні питань є питання необхідності та доцільності закріплення в Конституції України цього стратегічного курсу. Зокрема, чи має він бути відображений в преамбулі Конституції України, яка, як відомо, фіксує певний історичний момент прийняття Конституції України.

У розділі XIII "Внесення змін до Конституції України" Конституції України ви-

© Гомонай В. В., 2017

значено суб'єктів ініціювання внесення конституційних змін, встановлено різні порядки внесення змін до розділів II, IV-XV) та розділів I, III, XIII (ст. 154-156). При цьому, у розділі XIII Конституції України порядок внесення змін до її преамбули не визначено. Водночас, це не дозволяє однозначно стверджувати, що це означає, що преамбула Конституції України не може бути змінена адже в Конституції України встановлено лише два порядки внесення до неї змін.

Актуальність дослідження.

Статті 154, 156 Конституції України визначають коло суб'єктів, які можуть ініціювати внесення змін до Конституції України: Президент України, народні депутати України (не менш як третина від конституційного складу Верховної Ради України та/або дві третини від конституційного складу Верховної Ради України).

Водночас, Конституція України не визначає окремо порядок внесення змін до її преамбули. Це актуалізує питання: в разі закріплення стратегічної мети держави в Конституції України чи мають суб'єкти ініціювання конституційних змін звертатись до Конституційного Суду України за офіційним тлумаченням положень розділу XIII Конституції України щодо можливості і порядку внесення змін до її преамбули.

В науці конституційного права це питання є одним з найбільш дискусійних.

Мета цієї статті – встановити основні закономірності процесу розвитку вітчизняної теоретико-правової думки щодо конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації, класифікувати бібліографічні джерела з цієї проблематики.

Основна частина. Сформульовані в юридичній літературі теоретичні моделі конституційного механізму державної влади насамперед пов'язані з формуванням політичного та правового курсу розвитку української державності [1; 2; 4;5].

Сьогодні актуальним завданням для конституціоналістів є доктринальний супровід досконалення конституційно-правового механізму забезпечення повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Доцільним є дослідження практики виконання норм Конституції України, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, а також норм законодавства України, яке розвиває відповідні положення Конституції України. Необхідним є і вдосконалення вище зазначених норм. Аналіз доктринального підгрунтя щодо конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є ключовим для створення його ефективного механізму.

Більше того, наголосимо, що, ключовими питаннями, що лежать і в теоретичній, і в практичній «площині», були і залишаються питання фундаментальних конституційних цінностей, конституційних традицій країн-учасниць ЄС та України, а також питання феномену «європейської ідентичності Українського народу», його взаємозв'язку з національною та європейською ідентичністю, зниження однієї ідентичності та одночасного зростання іншої. Не менш теоретично і практично назрілими є питання поняття, структури, принципів, норм права в конституційно-правовому механізмі забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, питання ролі парламенту України, уряду України та Президента України в механізмі реалізації зовнішньої політики держави, конституційних основ відповідних функцій цих суб'єктів, принципів, на основі яких вони здійснюються, а також виконання їх конституційних повноважень.

О. Бандура О. в дисертаційній роботі «Єдність цінностей та істини у праві» розробив «концепцію, за якою істина у праві є цінністю, котра посідає важливе місце в загальній ієрархії правових цінностей, остання ж повинна мати обґрунтування з точки зору істини. В цьому дослідженні було обгрунтовано, що «цінності у правовій сфері залежать від їх істинності в розумінні відповідності справжній, істинній природі людини і суспільства. Разом з тим

повне визначення істини мусить відображати наявність у неї аксіологічного аспекту. Обґрунтовано, що в реальному праві цінності та істина становлять структуровану, розгалужену єдність, і її потрібно враховувати для з'ясування їх природи. Ціннісно-істиннісний аспект притаманний кожній сфері права – правотворчості, правореалізації та юридичній науці. Правове суспільство саме виступає як істинна цінність, оскільки воно утверджує загальнолюдські цінності, що є найвищим синтезом цінностей та істини» [3, с. 38].

Отже, при доліджeнні конституційних цінностей в цьому дослідженні фундаментальними для нас є такі твердження: 1) вони мають відповідати істинній природі людини, в основі якої, як загальновідомо, лежить людська гідність; 2) цінності, і загальнолюдські, і конституційні, утверджує суспільство.

Співак В. в дисертаційному дослідженні «Правова культура учасників виборчого процесу як засіб забезпечення реалізації виборчих прав громадян України» [7, с. 15] дослідив «теоретичні та практичні проблеми правової культури учасників виборчого процесу як засобу забезпечення реалізації виборчих прав громадян України». В цій науковій праці було проаналізовано визначення понять правова культура, проаналізовано правову культуру різних категорій учасників виборчого процесу, визначено основні фактори впливу на правову культуру, організаційно-правові засади її підвищення.

В. Шишко в дисертаційній роботі «Культурологічні проблеми правотворчості» [8, с. 22] досліджено культурологічні проблеми «процесу правотворчості на Україні, належного врахування різноманітних культурних та духовних чинників при створенні правових норм законодавцем з метою підвищення якості правового виробництва. В роботі дається всебічна характеристика права як явища культури з позицій філософсько-правової онтології, методології, гносеології та аксіології. Основна увага приділена дослідженню процесу правотворчості на суб'єктивному, об'єктивному, інтерсуб'єктному та державному рівнях. Проведений детальний аналіз культурологічно-антропологічних аспектів правотворчості. Розкрито культурологічні проблеми правотворчого процесу на Україні» [8, с. 22].

Фундаментальним дослідженням, в якому розкрито поняття конституційного ладу України та системи його гарантій, охарактеризовано систему та правосуб'єктність гарантів конституційного ладу, дано характеристику правосуб'єктності гарантів конституційного ладу, зокрема Конституційного Суду України, який покликаний здійснювати конституційний контроль та надавати офіційне тлумачення Конституції і законів України, розкрито юрисдикційні засади та їх напрямки у забезпеченні конституційного ладу Конституційним Судом України, розроблено авторську концепцію системи процесуальних засад гарантування конституційного ладу Конституційним Судом України, зроблено висновок, що Конституційний Суд забезпечує інтерпретацію Основного Закону шляхом його конкретизації та деталізації, рішення Конституційного Суду характеризуються як інтерпретаційні акти, сукупність яких становить прецедентне право Суду є дисертаційна робота М. Савчина на тему «Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу» [6, с. 15].

Так, на думку вченого, з яким ми одностайні, «конституційний лад виражає конкретний тип системоутворюючих компонентів національної правової системи, в основі яких лежить сукупність соціальних цінностей та відповідна національна правова традиція. У залежності від типу суспільства (системо- чи персоноцентристського, чи перехідного типу) формується структура системи гарантів конституційного ладу. Конституційний лад України виражає політичну та соціальну інтеграцію демократичного суспільства та публічної влади виключно на засадах верховенства права, справедливості та солідарності з метою забезпечення гідності людини і громадянина, їх основних прав і свобод. За своїм типом конституційний лад України є перехідним (транзитним), за формою – ліберально-демократичним. Система гарантій конституційного ладу – це єдність правових, інституційних та процедурних засобів забезпечення конституційних норм та принципів. Правові

гарантії включають в себе дію принципів верховенства права та справедливості, а також механізм реалізації установчої влади. Інституційні гарантії носять організаційно-правову форму і втілюються у демократичних засадах функціонування суспільства, свободі політичної діяльності та належному функціонуванні публічної влади. Процесуальні гарантії становлять комплекс процесуальних процедур забезпечення конституційного ладу України» [6, с. 15].

Ключовим є висновок М. Савчина, що «організаційна форма правосуб'єктності гарантів конституційного ладу проявляється через визнання за ними згідно з конституцією правомочностей (прав і повноважень), які реалізуються через правові форми та засоби діяльності (юридичні процедури) Гарантування конституційного ладу є якісною функціональною характеристикою усіх учасників конституційних правовідносин» [6, с. 15].

Висновки.

1. Встановлено такі основні закономірності процесу розвитку вітчизняної теоретико-правової думки щодо конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є такі: теоретичне та практичне розроблення його проблем розпочинається з 1993 р. – набрання чинності Договору про Європейський Союз та укладення Рамкового документу «Партнерство заради миру» в 1994 р.; в 2004 році відбувається активізація наукових досліджень у зв'язку з прийняттям Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, заяви про прагнення України набути членство в Організації Північноатлантичного договору, створення Комісії Україна-НАТО.

2. Класифіковано бібліографічні джерела з досліджуваної проблематики Акцентовано увагу на ключових питаннях, що потребують дослідження у науці конституційного права в контексті конституційно-правового забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Список використаної літератури:

1. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
2. Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. Закон и жизнь. 2013. №12/3. С. 64-67.
3. Бандура О.О. Єдність цінностей та істини у праві: Дис. … доктора філософських наук за спеціальністю 12.00.12. – філософія права. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003.
4. Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 5. С. 57-62.
5. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. Правничий часопис Донецького університету. 2008. № 2. С. 76-81.
6. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу: Автореф. …дис. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004.
7. Співак В.І. Правова культура учасників виборчого процесу як засіб забезпечення реалізації виборчих прав громадян України: Дис. … канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004.
8. Шишко В.В. Культурологічні проблеми правотворчості: Автореф. дис. …канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.12 – філософія права. Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2003.

Гомонай В.В. Историография и библиография исследований конституционно-правового обеспечения обретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора

Статья посвящена установлению основных закономерностей процесса развития отечественной теоретико-правовой мысли по конституционно-правового обеспечения обретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации,

классифицировать библиографические источники по этой проблематике. Установлены следующие основные закономерности процесса развития отечественной теоретико-правовой мысли по конституционно-правового обеспечения обретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора являются: теоретическое и практическое разработки его проблем начинается с 1993г. - вступления в силу Договора о Европейском Союзе и заключения Рамочного документа «Партнерство ради мира» в 1994 г .; в 2004 году происходит активизация научных исследований в связи с принятием Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, заявления о стремлении Украины получить членство в Организации Североатлантического договора, создание Комиссии Украина-НАТО. Классифицированы библиографические источники по исследуемой проблематике на следующие виды: 1) международные акты; 2) философские издания; 3) научные труды по теории государства і права, конституционного права, международного права, в которых освещаются вопросы конституционализма, конституционной культуры, конституционной правосознания, европейского правового пространства, становление и розвтку ЕС, европейской системы безопасности 4) источники, в том числе периодические издания, в которых висвітлено вопрос конституционно-правового механизма обеспечения обретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора; 5) материалы юридической практики.

Ключевые слова: *Европейский Союз, Организация Североатлантического договора, полноправное членство, конституционно-правовой механизм обеспечения эффективности конституционно-правового механизма обеспечения обретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора, доктрина, историография, библиография.*

Homonai V. V. Historiography and bibliography of studies of constitutional legal ensuring for Ukraine's full membership in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization

The article is devoted to establishing the basic laws of the process of development of the national theoretical and legal opinion on the constitutional and legal ensuring for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the Organization, to classify bibliographic sources on this issue. The following basic laws of the process of development of the national theoretical and legal opinion on the constitutional and legal support of the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization are as follows: theoretical and practical elaboration of its problems begins in 1993 the establishment of the Partnership for Peace Framework Document in 1994; in 2004, the research was intensified in connection with the adoption of the National Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Law of the European Union, the statement on Ukraine's desire to become a member of the North Atlantic Treaty Organization, the creation of the NATO-Ukraine Commission. Bibliographic sources from the studied issues are classified into the following types: 1) international acts; 2) philosophical publications; 3) scientific works on the theory of state and law, constitutional law, international law, which cover issues of constitutionalism, constitutional culture, constitutional justice, the European legal space, the establishment and development of the EU, the European security system; 4) sources, including periodicals, which highlight the issues of the constitutional and legal mechanism for securing full membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization; 5) materials of legal practice.

Key words: *European Union, North Atlantic Treaty Organization, full membership, constitutional and legal mechanism of securing, effectiveness of constitutional and legal mechanism of securing full membership of Ukraine in the European Union and Organization of North Atlantic Treaty, doctrine, historiography.*

УДК 342.5

С. С. Теленик
кандидат юридичних наук

ЩОРІЧНІ ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ПІДҐРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Стаття присвячена аналізу щорічних послань Президента України як особливого виду офіційних документів. За логікою викладу після загальних зауважень щодо правових засад, які регламентують подібні звернення, розглядається динаміка змін в галузі розбудови й забезпечення захисту критичної інфраструктури зі встановленням тенденцій відображення у цих текстах питань адміністративно-правового регулювання процесів створення державної системи захисту критичної інфраструктури.

Ключові слова: *Президент України, щорічні послання Президента України, експертна доповідь до щорічного послання Президента України, аналітична доповідь до щорічного послання Президента України, інфраструктура, види інфраструктури, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури, адміністративно-правове регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури.*

Загальна постановка проблеми. Феномен адміністративно-правового регулювання крізь призму його сутності, призначення, специфіки у різних галузях є сферою, яка постійно знаходиться у полі зору вчених. І ця тема є практично не вичерпною, оскільки з розвитком суспільних відносин постійно змінюються зовнішні умови, з'являються нові реалії, формуються нові види правових відносин. Зокрема, надзвичайна актуалізація питань забезпечення національної безпеки викликала необхідність обґрунтування, у який спосіб має здійснюватися адміністративно-правове регулювання процесів створення державної захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ). Оскільки такий процес є багатоплановим, то важливо врахувати усі його складові. Наразі виникає потреба у з'ясуванні ролі щорічних послань Президента України до Верховної ради як дороговказу основних напрямів зазначеної діяльності.

Своєю чергою, такі положення мають слугувати фундаментом для створення або подальшого удосконалення нормативно-правової бази, якою регулюються правові відносини у найбільш важливих сферах життєдіяльності. Разом із тим, подеколи, роль щорічних послань недооцінюється, основні положення формалізуються й розглядаються як поточне тимчасове завдання. У зв'язку з цим виникає потреба у розгляді значення вказаних послань для правотворчості й правозастосування у досліджуваній сфері.

Аналіз публікацій. Послання Президента України як особливий вид офіційних документів є цікавим для вчених як у політичному, історичному, так і у правовому та юридико-процедурному аспектах. Зокрема, у цьому напрямі особливо слід виділити наукові розвідки Д. Бєдлова, Я. Берназюка, Ф. Бурчака, І. Жиляєва, О. Ковріги, В. Ліпкана, Ю. Максименко, М. Теплюка, С. Чуніхіна та ін. Завдяки їхнім спостереженням та узагальненням натепер виявлені характерні ознаки Послання, його кваліфікаційні характеристики, з'явилися окремі доктринальні визначення ключового поняття.

Актуальність наукової проблеми щодо розуміння сутності критичної інфраструктури, створення ДСЗКІ зумовила пильну увагу до неї вчених. Серед тих, хто плідно займається теоретичною розробкою різних аспектів цієї проблеми на вітчизняній ниві, слід назвати С. Андреєва, С. Гнатюка, О. Глушкевича, С. Гончара, Ю. Дрейса,

© Теленик С. С., 2017

В. Євсєєва, О. Єрменчука, В. Заславського, Г. Зубка, О. Іванченка, В. Косенка, В. Лядовську, І. Манжул, В. Петрова, М. Рябого та ін.

Враховуючи те, що на Національний інститут стратегічних досліджень покладається організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України, варто підкреслити внесок в узагальнення наукових засад формування ДСЗКІ таких співробітників даної установи, як Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Горбулін, Д. Дубов, О. Довгань, С. Кондратов, О. Суходоля та ін. Їхні одноосібні й колективні аналітичні праці, що слугували основою для подальших текстів експертних, а згодом й аналітичних доповідей як додатків до Послання Президента, є взірцем системного аналізу дослідження проблем, пов'язаних зі створенням і функціонуванням системи захисту критичної інфраструктури.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Ще у 2006-ому році І. Жиляєв зазначав, що «дослідження теорії та практики послань президента в Україні, проблем їх юридичного і політичного значення, врахування у поточній та перспективній діяльності органів влади залишаються актуальним і значущим завданням. Однак це питання допоки перебуває на узбіччі наукових політологічних, економічних та юридичних досліджень» [1, с. 16]. З того часу мало що змінилося.

Тож попри значний інтерес діячів науки до критичної інфраструктури та забезпечення її безперебійного функціонування поза їхньою увагою залишилося питання щодо ролі щорічних послань президента України як підґрунтя адміністративно-правового регулювання процесів створення ДСЗКІ. Визнання цього факту зумовило формулювання **мети статті**, яка полягає у визначенні правових засад і сутності щорічних послань Президента України до Верховної Ради України та їх ролі для подальшої правотворчості у досліджуваній сфері.

Досягненню поставленої мети слугує розв'язання таких **завдань:**

1) встановити особливості правової регламентації щодо сутності й порядку проголошення послань Президента України; сформулювати дефініцію щорічного послання Президента України у контексті адміністративного права;

2) виявити динаміку концептуальних пріоритетів розвитку інфраструктури держави, виокремлення критичної інфраструктури і системи її захисту шляхом проведення діахронічного аналізу зазначених послань, починаючи з 1996-го року, відколи в Україні започатковується практика заслуховування послань Президента;

3) з'ясувати коло завдань, які містяться у щорічних посланнях Президента України і створюють підвалини адміністративно-правового регулювання процесів створення ДСЗКІ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звернення Президента України з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України передбачається згідно з п. 2 ст. 106 Конституції України [2]. На рівні Основного Закону держави це закріплюється як його обов'язок.

Подальший розвиток даного положення знаходить відображення у п. 3 ст. 12 «Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики» Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [3]. У цій статті зазначеного законодавчого акту вказується, що Президентом України як главою держави, гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України визначаються та реалізуються засади внутрішньої та зовнішньої політики шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України.

Нормативне тлумачення ключового поняття зафіксовано в Указі Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» [4]. Згідно з цим актом під такими посланнями розуміються «офіційні документи глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин».

Важливим є й те, що відповідно до п. 2 зазначеного Указу до підготовки послань залучається не тільки Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони, окремі міністерства, а й наукові заклади Національної академії наук і галузевих академій наук України, вчені та фахівці [4]. Таким чином, особливістю даного виду офіційних документів є принаймні декларування про поєднання наукової теорії і практики управління, врахування наукових концепцій при формуванні на державному рівні векторів подальшого розвитку і завдань для виконавчої влади.

В історичному аспекті слід зазначити, що традиція послань веде походження від так званих „тронних промов" глави конституційно-монархічної держави зі зверненням до парламенту. У такий спосіб стверджується його впливова позиція щодо визначення стану справ у державі та напрямів її руху вперед.

Принагідно є сенс вказати на багатоманітність конституційних норм різних країн як щодо наявності чи відсутності послання глави держави, його обов'язковості або факультативності, щодо форми висловлення (письмова, усна, комбінована), так і щодо адресату: безпосередньо до народу або через законодавчий орган.

Не зважаючи на те, що пунктом 8 ст. 85 Конституції України у переліку повноважень Верховної Ради закріплено «заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє положення України» [2], вірніше говорити, що через цей орган відбувається опосередковане звернення і до виконавчої влади, і до народу в цілому. Симптоматично, що послання Президента саме заслуховуються. А це означає, що вони не можуть ставати темою подальшого обговорення і проведення дебатів, і це закріплено пунктом 2 ст. 169 Регламенту Верховної Ради України «Порядок заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України [5].

Важливо також те, що для виконавчої влади основні положення послання набувають імперативного характеру. Так, в п.5 Указу Президента України від 9 квітня 1997 р. «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» зазначено, що «текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій» [4].

У той же час для законодавчої і судової влади ці ж положення є вказівкою на вектори розвитку. Вони здебільшого виконують інформаційну, координаційну та інтеграційну функції, проте не мають для цих гілок влади суворої обов'язковості з позицій юридичної сили. Єдине, що відповідно до частини другої ст. 93 Конституції України проекти законів України, які додаються до послання й визначаються Президентом як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою позачергово [2].

Узагальнюючи, доєднаюся до позиції І. Жиляєва, який вважає, що „місія Президента України полягає, зокрема, у забезпеченні формування ефективної цілісної та збалансованої системи офіційних політико-правових актів (стратегій, доктрин, програм тощо), невід'ємною складовою яких є послання Глави держави" [6, с. 181].

За усталеною вітчизняною практикою, текст послання Президента України проголошується ним самим, а депутатам одночасно надаються аналітичні матеріали, що містять узагальнення експертних досліджень, статистику, яка по суті аргументує вибір певної політичної позиції, віддання переваги тим чи іншим механізмам регулювання суспільних відносин. Винятком були часи правління В. Януковича, який у 2010 році він звернувся з посиланням до українського народу, а у 2012 і 2013 роках, обійшовся передаванням депутатам ВР послання в письмовому вигляді без особистої участі у засіданні Верховної Ради України [7].

У 1996 році щорічне Послання Президента України суттєво доповнювалося спеціальною доповіддю уряду у формі додатка до послання. Подібна практика повторилася у 2002-ому і 2003-ому роках, коли до Послання додавалися окремі тематичні доповіді і статистичні матеріали. До певного часу текст послання Президента і друковані матеріали для депутатів були тотожними.

Проте у 2006-ому, 2008-ому і 2010-ому роках до виступів Президента з посланнями окремо додавалися експертні доповіді, підготовлені авторськими колективами за участю фахівців Національного інституту стратегічних досліджень та провідних аналітичних центрів, інших наукових установ. Починаючи з 2014-го року, була запроваджена практика супроводження послань Президента обсяжними (іноді понад 900 сторінок) аналітичними доповідями, які стали вручатися депутатам на флеш-носіях безпосередньо перед засіданням, на якому мав виступати глава держави.

З часів появи в якості додатків експертних / аналітичних доповідей спостерігається повна логіко-стилістична, а подекуди й змістовна розбіжність між посланнями у вигляді виступу глави держави на пленарному засіданні Верховної Ради та супроводжуючими їх матеріалами. Чим далі, тим більше послання Президента являють собою тексти публіцистичного, іноді з окремими вкрапленнями розмовного стилю, що легко сприймаються на слух, не переобтяжені термінологією і статистикою, насичені засобами риторичної виразності. У той же час додатки до послання є глибинними, науково обґрунтованими результатами системного аналізу стану справ у державі та її міжнародних стосунках з іншими країнами. У зв’язку з цим їх слід розглядати як невід'ємну частину Послання Президента. По суті – це розгорнута аргументація кожної тези, що міститься у виступі, відтак, і сприймати ці документи слід як єдиний комплекс.

Окремо постає питання щодо доктринального тлумачення ключового поняття. Так, «Юридична енциклопедія» трактує послання Президента як «звернення глави держави до народу або до парламенту, в якому викладено його позицію з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики або інформацію про важливі рішення, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень» [8]. Перевагою подібного визначення є його стислість і врахування офіційного тлумачення.

Разом із тим, воно не відображає багатьох аспектів, необхідних для вичерпного розуміння сутності даного виду документів. У зв’язку з цим пропоную авторський варіант, за яким щорічне послання Президента являє собою ***комплексний юридико-політичний документ, проголошений в порядку правотворчості Президентом України та оприлюднений відповідним чином, який містить норми, що визначають концептуальні засади, ідеологію та пріоритети, цілі, завдання і принципи розвитку, етапи, зміст і способи їх досягнення, вирішення та реалізації, що закріплюють ціннісні орієнтири в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та організацій, інститутів громадянського суспільства; параметри, індекси та індикатори бажаного стану у найбільш важливих сферах життєдіяльності й механізм правового регулювання суспільних відносин в їх межах відповідно до реалізації пріоритетних національних інтересів, заснований на системі державного стратегічного планування і прогнозування на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.***

З метою встановлення динаміки змін у розумінні важливості й шляхів розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури проведений контент-аналіз таких документів, як щорічне послання Президента України до Верховної Ради України і додатків у вигляді експертних/аналітичних доповідей, починаючи з 1996 р. [9-33]. Логіка дослідження передбачала застосування кількісних і якісних методів аналізу, систематизації зібраного матеріалу.

Тож з’ясування кількісних показників мало на меті визначити частотність застосування у посланнях Президента України, включаючи додатки до нього, понять сфери інфраструктури і встановити, відколи актуалізувалися в таких текстах терміни критичної інфраструктури. В узагальненому вигляді ці матеріали доцільно представити у формі таблиці 1.

Узагальнені результати підрахунку кількісних показників, представлені в таблиці, створюють підстави для проміжних висновків.

По-перше, вживання у текстах звернень Президента у вигляді послань термінології, пов'язаної з інфраструктурою,

Таблиця 1

Застосування понять сфери інфраструктури у посланнях Президента України до Верховної Ради України

Рік	Текст Послання Президента України у формі виступу перед Верховною Радою			Текст додатків у формі експертних / аналітичних доповідей		
	Кількість сторінок	Кількісний показник вживання інфраструктурних термінів	Кількісний показник вживання термінів критичної інфраструктури	Кількість сторінок	Кількісний показник вживання інфраструктурних термінів	Кількісний показник вживання термінів критичної інфраструктури
1996	386	8	-			
1997	143	6	-			
1998	31	5	-			
1999	У зв'язку з проведенням виборів Президента України Послання не робилося					
2000	40	24	-			
2001	404	34	-			
2002	74	18	-			
2003	64	9	-			
2004	281	45	-			
2005	У зв'язку з перевиборами Президента Послання не робилося					
2006	158	29	-	256	35	-
2007	Президент не звертався із щорічним Посланням, у зв'язку з чим ВР вказала йому на невиконання його конституційних повноважень [34]					
2008	12	2	-	264	60	-
2009	13	1	-	-		
2010	13	4	-	94	43	-
2011	15	-	-	432	14	-
2012	Президент Послання у Верховній Раді не проголошував, а обмежився наданням текстів доповідей, підготовлених НІСД			256	33	-
2013				576	60	-
2014	10	-	-	148	50	10
2015	20	4	-	684	137	11
2016	12	1	-	642	122	45
2017	22	-	-	928	215	63

є вкрай нерівномірним і коливається від 1 до 45. Найвищі показники приходяться на 2004 рік (45), 2001 (34), 2006 (29).

По-друге, практика розподілу послань на текст виступу і додатки у вигляді експертних / аналітичних доповідей засвідчує суттєву диспропорцію у вживанні досліджуваної термінології. Тож, найчастіше у додатках терміни інфраструктури застосовувалися у 2017 (215 разів), 2015 (137 разів).

По-третє, поняття, пов'язані з критичною інфраструктурою починають активно застосовуватися з 2014 року. При цьому вони абсолютно не представлені у текстах виступів, проте мають значну динаміку зростання в аналітичних доповідях (з 10 у 2014 році до 63 у 2017 році).

Не менш інформативними є результати якісного аналізу текстів. Вживання термінології, пов’язаної з інфраструктурою, слугує своєрідним маркером зміни орієнтирів і пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики та загальних уявлень про вектори розвитку України. Для більшої наочності динаміки підходів до виділення окремих видів інфраструктури та визначення їх вагомості для розвитку держави є сенс представити узагальнення у формі таблиці 2.

Неодмінною була і залишається тенденція застосування ключового поняття «інфраструктура» при зверненні до питань ***сфери економіки і транспорту***. Починаючи з 1996-го року, у текстах даної тематичної групи фігурують такі види інфраструктури (за алфавітом з роками представленості у посланнях Президента), як: *агросервісна* (2000); *аеропортова* (2012, 2013) ; *базова* (2017); *виробнича*

Таблиця 2

Види інфраструктури, представлені в щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України

Родове поняття інфраструктури	Найбільш типові види інфраструктури в межах родового поняття	Пріоритетність вживання по роках
Економічна	Виробнича	З 1996 по 2017 рік щорічно
	Регіонального розвитку	2004, 2006
	Енергетична	2006, 2014-2016
	Паливно-енергетичного комплексу	2016
	Аграрного сектору	2000-2006, 2012, 2014, 2015
	Інноваційна	2004, 2006, 2011-2016
	Ринкова	1996, 1998, 2001, 2002, 2004, 2006, 2011, 2012, 2014
	Фінансова	2000, 2002, 2014, 2016
Транспортна	Транспортна	2000-2004, 2006, 2010, 2011-2016
	Шляхова	2001
	Дорожня	2017
	Газотранспортна	2013, 2015
	Автомобільного транспорту	2013
	Залізнична	2014-2015
	Водного транспорту	2013, 2015
	Портова	2012-2016
	Аеропортова	2012-2013
Соціальна	Соціальна	1996, 1998, 2000-2004, 2006, 2011-2017
	Спортивна	2011-2013
	Туристична	2011, 2012, 2015, 2017
	Наукова	2014, 2016, 2017
	Медична	2017
Інформаційна	Інформаційна	2000, 2002, 2003, 2013, 2016
	Національна інформаційно-комунікаційна	2015-2017
	Інформаційна і. відкритих державних даних	2017
	Телекомунікаційна	2002, 2003, 2014
	Інфраструктура зв'язку	2002-2004
	Грід-інфраструктура	2017
	Цифрова	2017
	І. на базі хмарних технологій	2017
Критична (КІ)	Критична	2014
	Критична інформаційна	2014
	Об'єкти КІ	2014
	Системи управління безпекою КІ	2014
	Захист КІ	2014
	Критично важливі об'єкти енергетичної, транспортної та комунальної.	2014
	Загрози КІ	2015
	Відповідальність держави і власників (операторів) КІ	2015
	Спроможність до швидкого відновлення КІ	2015
	Національна програма захисту КІ	2015
	Підтримання належного рівня безпеки та стійкості КІ	2015
	Відновлення КІ у зоні бойових дій	2016
	Захищеність об'єктів КІ	2016
	Кіберзахист КІ	2016
	Розроблення переліку об'єктів КІ	2016
	Контррозвідувальний захист КІ	2016
	Функціонування критичної енергетичної інфраструктури	2017
	Рівень захищеності та стійкості КІ держави	2017
	Рівень захищеності національної КІ	2017
	Стійкість функціонування КІ Застосування системного підходу до захисту КІ	2017
	Державний орган з питань координації захисту КІ	2017
	Захист критичної електроенергетичної інфраструктури	2017
	Кіберзахист енергетичної інфраструктури	2017
	Інфраструктура безпеки	2017
	Антитерористичний захист об'єктів КІ	2017
	Загальна інфраструктура Національної системи кібербезпеки	2017
	Інфраструктурні сектори газо-, електро- та водопостачання	2017
	Критично важлива для людей інфраструктура	2017
	Інфраструктура систем життєзабезпечення.	2017

(1996, 1998, 2001, 2002, 2003, 2011, 2013, 2014, 2016 по т.ч.); *воднотранспортна* (2013); *газотранспортна* (2013, 2015); *готельна* (2001); *дорожня* (2017); *економічна* (2000, 2006, 2015); *економічна інфраструктура незалежності держави* (2002); *загальноекономічна* (2000); *експортна* (2000); *енергетична* (2006, 2014, 2015, 2016); *єдина і. з планування, моніторингу, імплементації та контролю за виконанням економічних санкцій* (2016); *житлова* (2015); *житлово-комунальна* (2015); *загальна* (2015); *залізнична* (2014, 2015); *збутова* (2011); *інвестиційно-інноваційна* (2015); *інноваційна* (2004, 2006, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016); *інженерно-транспортна* (2013, 2017); *інституційна і. підтримки підприємств* (2004), *інституціональна та функціональна і. ринку* (2014); *і. аграрного виробництва* (2012); *інфраструктура аграрного сектора / ринка* (2000, 2001, 2003, 2004, 2006, 2012, 2014, 2015); *інфраструктура виробничої та підприємницької діяльності* (2002); *інфраструктура військового забезпечення* (2015); *інфраструктура внутрішнього ринку* (2002, 2012); *і. галузі автомобільного транспорту* (2013); *і. депозитарної та розрахункової системи* (2013); *і. Донбасу* (2014); *і. економічної взаємодії* (2016); *і. енергетичних ринків* (2004); *і. з підтримки бізнесу* (2006); *і. заготівлі та збуту сільгосппродукції* (2012); *і. запасу з урахуванням потреб регіонів* (2017); *і. зберігання і транспортування сільськогосподарської продукції* (2014, 2015); *і. збуту продукції* (2004, 2012); *і. зовнішньої торгівлі* (2001); *і. індустріальних та інноваційних парків* (2016); *і. інноваційного ринку* (2002); *і. інноваційної діяльності* (2016); *і. небанківських фінансових інститутів* (2003); *і. оптової торгівлі* (2013); *і. паливно-енергетичного комплексу* (2016); *і. підконтрольної території* (2016); *і. підтримки підприємництва* (2006, 2014); *і. підтримки регіонального розвитку* (2002); *і. послуг* (2006); *і. продовольчого ринку* (2000); *і. реального сектору економіки* (2015); *і. регіонального розвитку* (2004, 2006); *і. регіону* (2013, 2017); *і. ринку збуту продукції* (2001); *і. ринку землі (земельного ринку)* (2001, 2002); *і. ринку металопродукції* (2002); *і. ринку праці* (2004); *і. ринку природного газу* (2004); *і. ринку сільгосппродукції* (2000); *і. розвитку підприємництва* (2004); *і. транзитних перевезень* (2015); *і. транспортування нафти, газу, аміаку* (2002); *і. туризму* (2000); *і. фінансового ринку* (2016), *і. фондового ринку* (2000, 2006); *і. шляхів* (2014); *інфраструктури об'єднаних територіальних громад* (2016); *комунальна* (2006, 2012, 2017); *логістична* (2012, 2017); *маркетингова* (2002); *міська інженерна* (2003); *муніципальна* (2013, 2015, 2017); *національна інфраструктура водного транспорту* (2015); *національна ринкова і.* (2017); *організаційна* (2004, 2016); *портова* (2012, 2013, 2014, 2015, 2016); *промислова* (2004, 2012, 2014); *регіональна* (2004, 2013); *ринкова* (1996, 1998, 2001, 2002, 2004, 2006, 2011, 2012, 2014); *сільська* (2012, 2014); *сільськогосподарська* (2015); *транзитна* (2011); *транскордонна і. між Україною та ЄС* (2015); *транскордонна і. постачання газу* (2014); *транспортна* (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2010, 2011-2016); *транспортно-дорожня* (2017); *транспортно-логістична* (2017); *фінансова* (2000, 2002, 2014, 2016); *шляхова* (2001).

Також, починаючи з Послання Президента 1996 року, у текстах представлені терміни інфраструктури ***соціально-гуманітарної сфери***, зокрема (за хронологією): *соціальна* (1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, з 2011 по т.ч.); *і. сучасної дослідницької роботи* (2001 р.); *недержавна соціальна* (2006); *культурна* (2001, 2006, 2011, 2012, 2014, 2015); *інфраструктура для реалізації можливостей інвалідів у всіх сферах* (2001); *інфраструктура облаштування територій* (2002); *регіональна і. політичних партій* (2004); *культурно-мистецька* (2006); *церковна* (2006); *науково-технічна* (2006); *національна і. культурних індустрій* (2010); *суспільна* (2011); *спортивна* (2011, 2012, 2013); *і. національної моделі охорони здоров'я* (2012); *і. освітнього процесу* (2012); *туристична* (2011, 2012, 2015, 2017); *спортивно-туристична* (2013); *науково-видавнича* (2013); *і. збереження національної культурної спадщини* (2013); *і. громадянського суспільства* (2013); *наукова* (2014, 2016, 2017); *по-*

бутова (2014); *освітня* (2015); *книгорозповсюджувальна* (2015); *медична* (2017).

Починаючи з Послання Президента 2000-го року, у текстах з'являється згадка про інфраструктуру ***інформаційної сфери***, а саме: *інформаційна і.* (2000, 2002, 2003, 2013, 2016); *ринкова і. інформаційної сфери* (2002); *телекомунікаційна і.* (2002, 2003, 2014); *і. зв'язку* (2002, 2003, 2004); *інфраструктурні мережі* (2004, 2012); *мережева урядова і.* (2006); *комунальна інформаційна* (2006); *науково-інформаційна* (2015); *«хмарові» інфраструктури* (2015); *і. відкритих ключів* (2015); *національна інформаційно-комунікаційна і.* (2015, 2016, 2017); *електронна* (2016); *цифрова* (2017); *інформаційна і. відкритих державних даних* (2017); *Грід-інфраструктура* (2017); *урядова інформаційно-комунікаційна і*. (2017); *і. на базі хмарних технологій* (2017); *і. сервісів* (2017).

Поступово семантичне поле ключового поняття набуває певної образності й охоплює ***сфери судової та правоохоронної діяльності, управління***, ***окремих інституціональних утворень,*** які до цього не пов'язувалися із інфраструктурою (за хронологією появи та застосування): *матеріально-технічна і. судових та правоохоронних органів* (2001); *національна і. здійснення трансферу технологій* (2002); *правова і.* (2003 р.); *інституційна* (2006); *адміністративна* (2006); *і. державного управління* (2006); *інститути антикорупційної і.* (2015); *антикорупційна і*. (2017); *і. Національної системи інтелектуальної власності (2017)*.

Сфера безпеки і оборони у посланнях Президента до 2014 року представлена доволі скупо, зокрема такими термінами інфраструктури: *прикордонна* (2000, 2002, 2004, 2006, 2011, 2014); *військова* (2006, 2014), *інфраструктура для функціонування безвізового режиму на кордонах с Євросоюзом* (2012).

Якісний аналіз текстів послань Президента України до Верховної Ради України, включаючи додатки у вигляді аналітичних доповідей, засвідчує, що повноцінне застосування термінології критичної інфраструктури починається з суттєвої зміни політичної ситуації у 2014 році. Так, у попередні періоди конструкції з означенням «критичний» зустрічалися в текстах послань лише в поєднанні зі словами: зауваження, ставлення, оцінка, мислення, стан, межа тощо. Проте жодного разу воно не застосовувалося в одному сполученні з інфраструктурою. На позначення тих об'єктів, які натепер відносяться до критичної інфраструктури, у текстах послань вживалися означення: *ключова, необхідна, важлива, життєво важлива* тощо. Лише починаючи з Послання 2014 року, до активного вжитку вводяться і набувають усталеності конструкції: *критична інфраструктура, критична інформаційна інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, системи управління безпекою критичної інфраструктури, захист критичної інфраструктури, життєво важливі об'єкти інфраструктури, критично важливі об'єкти енергетичної, транспортної та комунальної інфраструктури, інфраструктура в пунктах базування флоту.* У 2015-ому році до цього переліку додаються: *загрози критичній інфраструктурі; відповідальність держави і власників (операторів) критичної інфраструктури; спроможність до швидкого відновлення критичної інфраструктури; національна програма захисту критичної інфраструктури; підтримання належного рівня безпеки та стійкості критичної інфраструктури.* Послання Президента 2016 року поповнює тезаурус сфери критичної інфраструктури такими термінологічними словосполученнями, як: *відновлення критичної інфраструктури у зоні бойових дій; захищеність об'єктів критичної інфраструктури; кіберзахист критичної інфраструктури; розроблення переліку об'єктів критичної інфраструктури; контррозвідувальний захист критичної інфраструктури; функціонування критичної енергетичної інфраструктури; управління безпекою критичної інфраструктури.*

Питання щодо необхідності створення державної системи захисту критичної інфраструктури порушується у тексті аналітичної доповіді до Послання Президента України 2017 року. Відбувається й поповнення термінологічної бази. До раніш вказаних термінологічних сполучень додаються: *рівень захищеності та стійкості критичної інфраструктури держави або національної критичної інфраструктури; стійкість функціонування критичної*

інфраструктури; застосування системного підходу до захисту критичної інфраструктури; державний орган з питань координації захисту критичної інфраструктури; захист критичної електроенергетичної інфраструктури; кіберзахист енергетичної інфраструктури; інфраструктура безпеки; антитерористичний захист об'єктів критичної інфраструктури; загальна інфраструктура Національної системи кібербезпеки; інфраструктурні сектори газо-, електро- та водопостачання; критично важлива для людей інфраструктура; інфраструктура систем життєзабезпечення.

Дослідження динаміки концептуальних змін у текстах щорічних послань Президента й додатків до нього є важливим не лише для встановлення меж термінологічного апарату й фіксації часу початку вживання окремих понять, а й для розуміння еволюції підходів до питань обороноздатності держави, стратегічного вибору партнерів і розстановки сил. Якісний контент-аналіз текстів засвідчує, що протягом сімнадцяти років (з 1996 по 2013 роки) домінантою пріоритетів щодо інфраструктури були сфера економіки і транспорту, а також соціально-гуманітарна сфера. Лише з 2000-го року стали говорити про сферу інформаційної інфраструктури. При цьому майже до 2014 року ключове поняття «інфраструктура» у щорічних посланнях розглядається в атрибутивному, інструментальному, допоміжному контексті, а не в якості самодостатньої інституції.

Принагідно зауважу, що і тексти послань Президента, і додатки до них у вигляді експертних/аналітичних доповідей чітко корелюються із персональною позицією глави держави. Подібна практика є цілком виправданою і регламентується пунктом 3 Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до верховної Ради України» згідно з яким підготовка даного виду документів «здійснюється на основі одержаних матеріалів, їх аналізу і узагальнення під безпосереднім керівництвом Президента України» [34].

Показовим у цьому плані є той факт, що у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України 2006 року все починається з детального розгляду питань культури, мистецтва, мови в контексті розвитку соціально-гуманітарної інфраструктури і лише потім незначна частина присвячена економіці. Питання щодо безпеки й обороноздатності держави висвітлюються мимохідь без концентрації на них особливої уваги. Доволі симптоматичними в цьому плані є й застереження щодо необхідності розширення можливостей «використання транспортної інфраструктури України російськими вантажновласниками» [35], «скорочення надлишкової військової інфраструктури» [36].

По суті – це свідчення недооцінки зовнішніх загроз та суттєвих прорахунків у розумінні інфраструктурної стратегії та взагалі безпекової стратегії стійкого розвитку держави.

Не менш інформативним є спостереження за сполученням ключового поняття «інфраструктура» з іншими словами. Контент-аналіз текстів послань Президента України виявляє, що подібні словосполучення водночас можуть застосовуватися і в негативному, і в позитивному значенні. Узагальнення результатів найліпше представити у формі таблиці 3.

Для відтворення концепції у повному обсязі важливими є обидві групи словосполучень, оскільки ті, що відтворюють негативне значення, виконують діагностичну й превентивну функції, а другі – концентрують в собі завдання для відповідних суб'єктів.

При аналізі сполучуваності також доречно зауважити, що в текстах послань до 2014 року конструкції з означенням «критичний» зустрічалися лише в поєднанні зі словами: *зауваження, ставлення, оцінка, мислення, стан, межа, значення, відставання, залежність, позначка* тощо. Проте жодного разу поняття «критичний» не застосовувалося в одному сполученні з інфраструктурою. На позначення тих об'єктів, які натепер відносяться до критичної інфраструктури, у текстах послань вживалися означення: *ключова, необхідна, важлива, життєво важлива* тощо. Лише з докорінною зміною політичної ситуації у 2014 році у досліджуваній галузі відбувається суттєва трансформація термінологічної сфери.

Вважаю, що відлік часу формування термінологічної системи сфери захисту

Таблиця 3

Результати контент-аналізу текстів послань Президента України щодо сполучуваності родового поняття «інфраструктура»

Елементи сполучення з негативним значенням	Елементи сполучення з позитивним значенням
Значний рівень зношеності об'єктів Руйнування Суттєві пошкодження Знищення Загрози Кіберзагрози Вразливість Виведення з ладу Занепад Залежність від імпорту Накопичення проблем у сфері	Розвиток Підтримка Розбудова Відновлення / реконструкція Модернізація Розширення Створення Використання; використання і. в інтересах розвитку; визначення способів ефективного використання Удосконалення Поліпшення Захист Безпека Забезпечення; забезпечення надійного функціонування інфраструктури, здійснення інфраструктурного забезпечення Інвентаризація об'єктів Інтеграція з європейською системою безпеки

критичної інфраструктури, як і концептуальних засад розбудови вказаної галузі, має вестися від появи «Аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [29]. Зокрема, в розділі 3 зазначеного документа «Актуальні загрози національній безпеці» детально розглядаються проблеми, пов'язані з неефективністю системи забезпечення національної безпеки України, загрози енергетичній, техногенній і екологічній безпеці, загрози в інформаційній сфері. Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у реформуванні, яке розглядається в якості головного чинника подолання загроз. Зокрема, йдеться про реформування паливно-енергетичного, транспортно-дорожнього комплексів в контексті критичної інфраструктури, сектору безпеки в цілому. Передбачається, що початковим етапом таких змін має стати удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення взаємоузгодження і приведення у відповідність до сучасних умов нормативно-правових актів [29, с. 80]. Особлива увагу концентрується на законодавчому врегулюванні питання функціонування національної економіки, зокрема в паливно-енергетичному комплексі, в особливий період, дієвого захисту критичної інфраструктури, формування спроможності суб'єктів господарювання аналізувати ризики та забезпечувати сталість функціонування у випадку реалізації ідентифікованих загроз [29, с. 81]. Вказується і на «забезпечення формування системи фізичного захисту важливих об'єктів енергетики в частині створення відповідної законодавчої бази і формування охоронних систем та підрозділів захисту» [29, с. 81].

Звертає на себе увагу, що від 2014 року питання, пов'язані зі сталим функціонуванням критичної інфраструктури, постійно висвітлюються в аналітичних доповідях до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. Позаяк лише у 2017-му році вони потрапляють до назви підрозділів і відображаються в змісті послання. Логіка розгортання проблеми у досліджуваних текстах за різні роки іде за ланцюгом: виокремлення критичної інфраструктури з-поміж інших видів → порушення питання щодо необхідності захисту критичної інфраструктури → визначення нагальної потреби у створенні державної системи захисту критичної інфраструктури й адміністративно-правового регулювання цих процесів → формулювання першочергових заходів для ефективної реалізації поставлених завдань.

Порівняльний аналіз текстів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України віддзеркалює, яким чином відбувалися зміни у розумінні необхідності створення ДСЗКІ. Так, у 2016-му році

вказувалося на недоцільність подібної єдиної системи, а саме: «Намагання делегувати відповідальність за захист критичної інфраструктури одній системі захисту, усіх проблем не вирішує, оскільки поза увагою залишаються не охоплені існуючими системами завдання комплексного аналізу загроз критичній інфраструктурі, їх впливу на стан національної безпеки, підтримки прийняття політичних рішень щодо попередження кризових ситуацій, пов'язаних із припиненням функціонування такої інфраструктури» [31, с. 387].

Цілком протилежне бачення представляється в аналітичній доповіді за 2017 рік, в якій п. 2.5 другого розділу повністю присвячений створенню державної системи захисту критичної інфраструктури [33, с. 56]. В якості чинників, що визначають потребу у створенні ДСЗКІ, називаються: специфічні безпекові умови, які характеризуються наявністю практично всіх категорій загроз, небезпек та ризиків; низька спроможність України до протистояння у гібридній війні з РФ; тривале перебування безпекового сектору держави у стані деградації; необхідність застосування принципово нових методів та інструментів управління безпекою; недостатня розвиненість інструментів забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформації між суб'єктами; інтеграція України до європейської та євроатлантичної спільноти [33, с. 57-58]. Виходячи з цього, визначається, що запровадження Концепції захисту критичної інфраструктури є «пріоритетним завданням на найближчу перспективу для України» [33, с. 58].

Окремо оговорюється, що при оцінці загроз КІ об'єктивно зростає роль розвідувальних і контррозвідувальних органів, і ставиться завдання щодо подолання відомчих бар'єрів при ефективному обміні даними.

Підкреслюється, що застосування до захисту критичної інфраструктури системного підходу неможливо без розроблення та прийняття спеціальних (профільних) законодавчих і нормативних актів. У зв'язку з цим виникає потреба у створенні відповідної нормативно-правової бази. Комплексний характер і масштабність завдання зумовлюють визначення першочергових заходів. До них відносяться: розробка та затвердження концептуальних основ створення ДСЗКІ, що має віднайти відображення у відповідній Концепції, схваленій Кабінетом Міністрів України; підготовка й ухвалення в установленому порядку Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», який «має визначити архітектуру системи; визначення функцій, повноважень і відповідальності залучених суб'єктів; запровадження єдиної методології оцінки загроз і реагування на них; заходи з координації діяльності в мирний час та особливий період; засади державно-приватного партнерства, ресурсного забезпечення та інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень у цій сфері» [33, с. 59]. Також до заходів, які по тексту визначаються як першочергові, відноситься «розроблення й затвердження правочинів, що забезпечать належну взаємодію та обмін інформацією між державними (національними) системами кризового реагування з їх подальшим поетапним інтегруванням до єдиної системи захисту критичної інфраструктури» [33, с. 59]. В якості інструмента забезпечення взаємодії розглядається національна мережа ситуаційно-кризових центрів, що мають бути створеними найближчим часом.

У досліджуваній аналітичній доповіді до щорічного послання Президента обґрунтовується необхідність «створення спеціалізованого державного органу з особливим статусом, який виконуватиме функції з координації дій, сприятиме взаємодії та обміну інформацією щодо захисту критичної інфраструктури в Україні» [33, с. 60].

З урахуванням того, що ряд об'єктів критичної інфраструктури перебуває у приватній власності, наголошується на необхідності реалізації принципу державно-приватного партнерства, а також визначається перелік питань, що мають віднайти своє законодавче врегулювання.

Таким чином, у щорічних посланнях Президента України, невід'ємною частиною яких є аналітичні доповіді, на наукових засадах обґрунтовується місце ДСЗКІ у загальній архітектоніці національної безпеки, чітко окреслюється перелік першочергових заходів, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання, що

мають суттєво змінити існуючу ситуацію на краще. Відтак, ці документи слугують фундаментом для подальшої правотворчої та правозастосовної діяльності.

Висновки.

Дослідження наукової проблеми за обраною темою переконливо продемонструвало, що щорічне Послання Президента України виступає самостійним та самодостатнім джерелом права і становить спеціалізовану (нетипову) норму права. Воно являє собою припис нестандартного характеру, в якому немає тих чи інших ознак, властивих класичній моделі норм права. Діахронічний аналіз підходів до висвітлення у текстах послань різних аспектів розвитку інфраструктури та запровадження інфраструктурних проектів засвідчив суттєву динаміку змін з перенесенням акцентів від економічної сфери і транспорту, соціально-гуманітарної сфери на сферу безпеки і оборони. Відтак, послання Президента України останніх років закладають підвалини до концептуального розуміння, у який спосіб має відбуватися адміністративно-правове регулювання процесів створення державної системи захисту критичної інфраструктури, в тому числі адекватної моделі правового регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Жиляєв І. Послання Президента України: концептуально-історичний аналіз // Правова інформатика, 2006. – № 4 (12). – С. 16-24.
2. Конституція (Основний Закон) України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
3. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 24-VI. – Відомості Верховної Ради України, 2010, № 40, ст. 527.
4. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97. – Офіційний вісник України 1997, № 16, стор. 17, код акта 566/1997.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року. – Відомості Верховної Ради України, 2010. - № 14-15, № 16-17, ст. 133.
6. Жиляєв І. Послання Президента України як інструмент стратегічного управління // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31.05.2006 р.: У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – 464 с. – С. 180–183.
7. Янукович направив депутатам послання на 576 сторінках і не прийшов // Українська правда від 06.06.2013 // https://www.pravda.com.ua/news/2013/06/6/6991531/.
8. Батанов О. В. Послання Президента // Юридична енциклопедія. – Т.4. – К.: Укр. енцикл. – 2002. – С. 686.
9. Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Раді України. – К.: Преса України, 1996. – 386 с.
10. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України. – К.: Преса України, 1997. – 143 с.
11. Про заходи щодо економічної стабілізації та стимулювання виробництва: позачергове послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України 19 листопада 1998 року. – К.: Україна, 1998. – 31 с.
12. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія соціальної політики на 2000-2004 роки: Послання Президента України від 23.02.2000 року // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000#Text.
13. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України. – К.: Інформ.-вид.центр Держкомстату України, 2001. – 404 с.
14. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2001 // Урядовий кур'єр, 2001. – 12 червня. – С. 5-6.
15. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2001 роки: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 30.04.2002. – К.: Інформ.-видав. Центр Держкомстату України, 2002. – 74 с.
16. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2002 р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-02#Text.

17. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми від 15.04.2003 року // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011100-03.
18. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 27.02.2004 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-04.
19. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році: Послання Президента України В. А. Ющенка до Верховної Ради України від 09.02.2006 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06.
20. Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь. К. : НІСД, 2006. – 256 с.
21. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. К. : НІСД, 2007. – 264 с.
22. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2007 році: Послання Президента України В. А. Ющенка до Верховної ради України від 16.05.2008 р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013100-08#Text.
23. Рух уперед: щорічне Послання Президента України В. А. Ющенка про зовнішнє і внутрішнє становище України в 2008 році від 31.03.2009 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-09#Text.
24. Послання Президента України В. Януковича до Українського народу від 03.06.2010 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003100-10?find=1&text=інфраструктура#Text
25. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К. : НІСД, 2011.- 432 с.
26. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.
27. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році. Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання. – К.: ДП „НВЦ „Пріоритети”, 2012. – 74 с.
28. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2013 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.
29. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
30. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015 році». – К.: НІСД. – 684 с.
31. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К.: НІСД., 2016. – 688 с.
32. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році: Послання Президента України до Верховної Ради України від 07.09.2017 р.
33. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
34. Про щорічне Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України: постанова Верховної Ради України від 11.05.2007 № 1011-V. – Відомості Верховної Ради України, 2007, № 27, ст. 378.
35. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2002 р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-02#Text.
36. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році: Послання Президента України В. А. Ющенка до Верховної Ради України від 09.02.2006 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06.

Теленик С. С. Ежегодные послания Президента Украины как основа административно-правового регулирования процессов создания государственной системы защиты критической инфраструктуры

Статья посвящена анализу посланий Президента Украины как особенного вида официальных документов. После общих наблюдений относительно правовых оснований, регламентирующих подобные обращения, рассматривается динамика изменений в сфере обеспечения национальной безопасности с установлением тенденций отображения в

этих текстах вопросов административно-правового регулирования процессов создания государственной системы защиты критической инфраструктуры.

Ключевые слова: *Президент Украины, ежегодные послания Президента Украины, экспертный доклад к ежегодному посланию Президента Украины, аналитический доклад к ежегодному посланию Президента Украины, инфраструктура, виды инфраструктуры, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры, административно-правовое регулирование создания государственной системы защиты критической инфраструктуры.*

Telenyk S. S. Annual messages of the President Of Ukraine as the basis of administrative and legal regulation of the processes of creation of the state system of thecritical infrastructure protection

The message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine is an official document provided for by the Constitution of the state. The author of the article examines the legal grounds for such an act and the features of its implementation for the period from 1996 to 2017. He focuses on the fact that the President's message, since 2006, has been a complex legal and political document, since it consists of two parts: the text of the speech and the text of the analytical report. The author emphasizes that the message is an integral part of the President's lawmaking. It contains the norms, concepts, ideology, priorities, goals and objectives of the development of the state, as well as mechanisms for the legal regulation of social relations. As a result, the scientist offers the author's definition of the concept "Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada". The article contains the results of content analysis of message texts for all years in terms of quantitative and qualitative indicators of the use of infrastructure terminology. The author clearly demonstrates that before the political situation changed in 2014, the texts were dominated by the sphere of economics and transport, the social and humanitarian sphere. The issues of national security and the critical infrastructure protection in the messages become relevant only after the beginning of an active opposition to Russian aggression. The article reflects the dynamics of the development of the concept of administrative and legal regulation of the processes of creating a state system of the critical infrastructure protection and contains conclusions on the improvement of this area of administrative activity.

Key words: *President of Ukraine, annual messages of the President of Ukraine, expert report to the annual message of the President of Ukraine, analytical report to the annual message of the President of Ukraine, infrastructure, types of infrastructure, critical infrastructure, the critical infrastructure protection, state system of the critical infrastructure protection, administrative and legal regulation of the creation of a state system of the critical infrastructure protection.*

УДК 342 (477)

Г. М. Котляревська
доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЩОДО ВТІЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті висвітлено принципи, на яких повинна ґрунтуватися діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян як фундаментальних засад та вихідних положень такої діяльності, що опосередковано впровадженням загальноприйнятого міжнародною спільнотою підходу до публічного адміністрування.

Встановлено, що розгляд звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань, яких зазначено у змісті звернення.

Розглянуто критерії дотримання принципів верховенства права та належного врядування під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, а також їх нормативне вираження на рівні спеціального законодавства.

Ключові слова: *звернення громадян, принципи, суб'єкт публічної адміністрації, належне врядування, верховенство права.*

Актуальність теми дослідження. Розвиток сучасної моделі правового регулювання механізму взаємовідносин держави і суспільства характеризується тенденцією щодо збільшення свободи та рівності громадян в усіх сферах суспільних відносин. Не виключенням є сфера публічного управління, головним завданням якої є служіння народові й національним інтересам. Проявом тенденцій демократизації управлінського впливу є створення інституту звернень громадян, яким забезпечено участь громадян в управлінні публічними справами. Згідно положень ст. 40 Конституції України, кожен має право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Суб'єкти публічної адміністрації при здійсненні діяльності щодо розгляду звернень громадян мають слідувати єдиним принципам, що об'єктивуються у фундаментальні основи здійснення правозастосовчої діяльності. Дослідження питання дотримання принципів адміністративного права під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації є необхідним та актуальним, з огляду на тенденції до євроінтеграції та підвищення уваги інститутів громадянського суспільства по відношенню до реалізації дискреційних повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Стан наукового дослідження. Проблематика специфіки інституту звернень громадян стала об'єктом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.В. Андрійко, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, С.В. Ківалова, В.К. Кононова, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, В.І. Шишкіна та багатьох інших. При цьому, проаналізувавши науковий масив щодо досліджуваної тематики, можемо зазначити, що не дивлячись на вже існуючий науковий масив, дослідженню питань, пов'язаних із висвітленням відповідності основоположним принципам адміністративного права під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, у науковій літературі уваги майже не приділялося.

Виклад основного матеріалу. Аналіз положень чинного законодавства України

© Котляревська Г . М., 2017

та наукових доробків дає змогу стверджувати, що суб'єктом публічного адміністрування є учасник суспільних відносин, який здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм та має на меті забезпечення публічного інтересу. До ознак, які характеризують систему суб'єктів публічної адміністрації можна віднести те, що:

1) це певним чином узгоджена і організована система органів, яка не є ієрархічно побудованою, однак має діяти узгоджено, цілеспрямовано, уникаючи дублювання функцій та зайвої бюрократичності;

2) суб'єктом виступає держава, а метою діяльності суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення публічного інтересу – тобто інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

3) публічна адміністрація опирається на владні повноваження, виконуючи публічні функції;

4) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

5) публічна адміністрація діє на основі комплексу інструментів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних, через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо.

Відзначимо, що особливості розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації полягають у такому: звернення, які підлягають розгляду, мають стосуватися виключно компетенції суб'єкта публічної адміністрації; звернення розглядаються у порядку, якого опосередковано специфікою функціонування конкретного суб'єкта публічної адміністрації; результати розгляду звернень, яких було подано до суб'єктів публічної адміністрації, можуть бути оскарженими в адміністративному та судовому порядку тощо.

Не можна залишити поза увагою і той факт, що належне врядування детермінується через дотримання принципів адміністративного права під час розгляду звернень громадян та їх вірне тлумачення суб'єктом публічної адміністрації.

Разом із тим, не зважаючи на міжгалузеву значущість та різносторонні аспекти поняття «принцип», у науковій літературі досі існують різні думки щодо визначення вказаного поняття. Так, у перекладі з латинської мови поняття «принцип» означає «початок», «першооснова», «первинність». У тлумачному словникові української мови «принцип» визначається як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму; особливість, якої покладено в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [8, с. 693].

П.М. Рабінович та М.І. Хавронюк вказують, що принципи є своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, проміжною ланкою, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права [6]. У той же час, Л.С. Явич вказує, що принципами необхідно вважати ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються у змістові правових норм та є об'єктивно зумовленими матеріальними умовами існування суспільства [10, с. 64].

Призначення принципів у праві полягає у тому, щоб здійснювати узагальнене закріплення засад суспільного ладу; забезпечувати однотипне формулювання норм права; забезпечувати їх вплив на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [7, с. 224]. Не виключенням являється і функціональне вираження інституту звернень громадян, яке потребує детермінування через однотипність практичного підходу.

І в цьому аспекті необхідно вказати, що загалом процес розгляду звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань, яких зазначено у змісті звернення. Під час здійснення суб'єктами публічної адміністрації діяльності щодо розгляду звернень, мають бути дотриманими принципи адміністративного права, що трансформуються у вихідні теоретичні положення, основні засади (ідеї), якими керуються органи державної вико-

навчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян.

Разом із тим, принципами адміністративного права є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Наголосимо, що до мегапринципів адміністративного права належить принцип верховенства права та принципи належного врядування.

Також необхідно зауважити, що серед принципів верховенства права виділяють такі: принцип законності; принцип юридичної визначеності; принцип заборони свавілля; принцип доступу до незалежного та безстороннього суду; принцип дотримання прав людини; принцип заборони дискримінації та рівності перед законом [2]. Кожного із зазначених принципів має бути дотримано під час розгляду звернень громадян, що має прояв у такому:

принцип законності під час розгляду звернень означає здійснення суб'єктами публічної адміністрації своєї діяльності щодо розгляду звернень громадян у суворій відповідності до чинної Конституції України, законів та підзаконних актів, згідно зі встановленою у законодавстві компетенцією. Сутність принципу законності корелює з тими положеннями Закону України «Про звернення громадян», якими встановлено, що суб'єкт публічної адміністрації: має приймати рішення під час розгляду заяв (клопотань) відповідно до чинного законодавства (ст. 15); не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам (ст. 19); обов'язково розглядати звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку (ст. 7) тощо. Натомість вимоги щодо розгляду пропозицій та скарг «відповідно до чинного законодавства» не вказано. З однієї сторони, вказане є очевидно аксіоматичним, проте доцільним уявляється внести відповідну конкретизацію до ст. 14 та ст. 16 Закону України «Про звернення громадян»;

дотримання принципу юридичної визначеності під час розгляду звернень означає, що порядок розгляду звернення та рішення, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації, мають бути передбачуваними. При цьому, передбачуваність означає, що процедура розгляду звернення суб'єктом публічної адміністрації має бути чітко визначеною, форма рішення – загальновідомою, а результат розгляду звернення має бути сформульовано з достатньою мірою чіткості (бути легко доступним), щоб особа мала можливість спрямовувати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт, який підпадає під дію результатів розгляду звернень, має чітко розуміти наслідки, які матиме для нього їх застосування. Сутність принципу юридичної визначеності має прояв у розділі II Закону України «Про звернення громадян», що має назву «Порядок розгляду звернень громадян», де чітко визначено терміни розгляду звернень громадян, встановлено основні засади розгляду різних видів звернень, права громадянина та обов'язки суб'єкта публічної адміністрації під час розгляду звернень;

принцип заборони свавілля під час розгляду звернень громадян означає, що суб'єкти публічної адміністрації мають діяти безсторонньо, неупереджено, пропорційно та ефективно і у будь-якому випадку – у межах власної компетенції, визначеної у нормативному порядку. Сутність принципу заборони свавілля корелює з таким положеннями як, наприклад, ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», яка містить чітко визначені обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг.

Крім того, необхідно звернути увагу на заборону зловживання дискреційними повноваженнями під час розгляду звернень. Правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування дискреційних повноважень закріплено у нормативно-правових актах без прямої вказівки на це. Наприклад, у відповідності до положень ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства,

установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги. Проте які саме повноваження будуть реалізованими вказаними суб'єктами для цього, законом не зазначено. Уповноважений суб'єкт публічної адміністрації має їх самостійно обрати з урахуванням фактичних обставин, що стосуються звернення, та наявних у нього повноважень, яких закріплено законом. Крім того, поняття «об'єктивної перевірки» є оціночним, тому уповноважений суб'єкт має альтернативу вибору повноважень, які забезпечуватимуть його об'єктивність;

принцип доступу до незалежного та безстороннього суду теж має прояв під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації, адже саме суд покликано захищати та охороняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб від порушень, рішень та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Цей принцип виражається у ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», де вказано, що рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України;

принцип дотримання прав людини під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації означає визнання найвищою цінністю людину, її прав і свобод, усіх інших цінностей зокрема, держава і закон – є вторинними. Проявом цього принципу можна вважати положення ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», якою забезпечується право на свободу думки і слова (ст. 34 Конституції України) при поданні звернення; ст. 10 Закону України «Про звернення громадян», якою встановлено заборону розголошення відомостей, що містяться у зверненнях (ст. 31 Конституції України) [1; 5]. Безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності суб'єктів публічної адміністрації має бути дотримано. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи;

сутність принципу заборони дискримінації та рівності перед законом під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації корелює з такими положеннями Закону України «Про звернення громадян» як ст. 7, відповідно до якої забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення [5].

Наступний «мегапринцип», якому мають слідувати суб'єкти публічної адміністрації під час розгляду звернень, є принцип належного врядування, що передбачає забезпечення участі у прийнятті рішень, прозорості та неупередженості під час прийняття рішення, дотримання підзвітності.

Щодо участі у прийнятті рішень під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічного адміністрування, то ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» закріплено право громадян: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [5].

Прозорість під час розгляду звернень суб'єктами публічного адміністрування забезпечується через зобов'язання суб'єктів публічного адміністрування таким чином організувати своє функціонування, щоб процеси та належне інформаційне забезпечення були доступними приватним особам для ознайомлення. Вказане може досягатися шляхом інформування суб'єктами публічної адміністрації населення

через засоби масової інформації, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди тощо про поточні справи, заплановані заходи та прийняті рішення.

Принцип ефективності під час розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації полягає у застосуванні оптимально-можливих, раціональних та результативних засобів для досягнення мети розгляду звернення, а також використання суб'єктом публічної адміністрації індивідуально-визначених методик та форм діяльності. Для забезпечення принципу ефективності під час здійснення розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації має застосовуватися метод кількісних змін, тобто збільшення структурного складу працівників, створення нових підрозділів, використання нових методик та форм діяльності, а також метод якісних змін, а саме – наукова організація праці, яка полягає у впровадженні досягнень науково-технічного прогресу у діяльність працівників, які б найбільше враховували особливості окремого звернення.

Ефективність, крім іншого, відображається через оперативність (строковість), що під час розгляду звернень громадян суб'єктами публічної адміністрації має прояв у чітко визначених строках. Так, Законом України «Про звернення громадян» чітко визначено терміни, протягом яких суб'єкт публічної адміністрації, до якого звертаються, повинен розглянути звернення. Відповідно, звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому, загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Однак проаналізувавши судову практику, а саме справи про порушення права на звернення громадян, дає змогу стверджувати про присутність випадків порушення принципу оперативності (строковості). Прикладом такого порушення є Постанова по справі № 802/858/16-а Вінницького окружного адміністративного суду, по якій розглянуто факт порушення строків розгляду звернення [3].

Ефективність під час розгляду звернень громадян включає вимогу доцільності, що опосередковує вибір найбільш оптимальних із передбачених законом інструментів публічного адміністрування для досягнення мети розгляду звернень громадян.

Висновки. Проаналізувавши принципи, на яких ґрунтується діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду звернень громадян, приходимо до висновку, що вони є вихідними теоретичними положеннями, основними засадами (ідеями), якими керуються у своїй діяльності стосовно прийняття, попередньої обробки, розгляду звернень громадян суб'єкти, якими здійснюється погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм, та які мають на меті забезпечення публічного інтересу.

При цьому суб'єкти публічного адміністрування мають слідувати принципам належного врядування та верховенства права, що опосередковано впровадженням загальноприйнятого міжнародною спільнотою підходу до публічного адміністрування. Разом із тим, виокремлення та конкретизація принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду звернень обґрунтовується і необхідністю підвищення довіри до влади, а тому потребує подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. 2014. 376 с.
3. Постанова у справі № 802/858/16-а. Вінницький окружний адміністративний суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень* URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58531623
4. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо елек-

тронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
6. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2004. 656 с.
8. Словник української мови: в 11 томах. Т. 7. 1976. 723 с. URL : http://sum.in.ua/s/pryncyp
9. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
10. Явич Л.С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата. *Правоведение.* 1967. № 2. С. 60–64.

Котляревская А. М. Воплощение принципов административного права при рассмотрении обращений субъектом публичной администрации

В статье освещены принципы, на которых должна основываться деятельность органов публичной администрации по рассмотрению обращений граждан как фундаментальных принципов и исходных положений такой деятельности, что опосредованно внедрением общепринятого международным сообществом подхода к публичному администрированию.

Установлено, что рассмотрение обращений граждан представляет собой целенаправленную совокупность действий, обеспечивающих согласование и координацию работы с целью достижения общественно значимых целей и решения поставленных задач, которых указано в содержании обращения.

Рассмотрены критерии соблюдения принципов верховенства права и надлежащего управления при рассмотрении обращений граждан субъектами публичной администрации, а также их нормативное выражение на уровне специального законодательства.

Ключевые слова: *обращения граждан, принципы, субъект публичной администрации, надлежащее управление, верховенство права.*

Kotliarevska H. M. On the implementation of the principles of administrative law during examining appeals by a public administration entity

The article covers the principles which should be a basis of the activities of public administration authorities in terms of the examination of citizens' appeals as pillars and background of such activities that is conditioned by introducing the international common approach to public administration.

It has been established that examination of citizens' appeals is an object-oriented set of actions which maintain conformity and coordination of work to achieve socially important goals and to solve assigned tasks mentioned in a request.

The author has considered criteria of observance of the principles of the rule of law and good governance during the examination of citizens' appeals by public administration entities as well as their statutory expression at the level of special legislation.

Key words: *citizens' appeals, principles, public administration entity, good governance, rule of law.*

УДК 342.25

В. Д. Черній
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті автор аргументує, що правове регулювання – це діяльність органів публічної влади та санкціонованих ними суб'єктів щодо створення правових норм для упорядкування суспільних відносин з метою досягнення правопорядку (тобто, стану впорядкованості суспільного життя). Наводяться пропозиції щодо застосування цього визначення до досліджень адміністративно-правового регулювання системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова*: адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.*

Постановка проблеми. В юридичній науці надзвичайно важливим є такий метод наукового пізнання, як метод дедукції. Традиційно він передбачає, що відбувається рух міркувань, думок науковця від загального до конкретного. Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, варто також застосувати цей надзвичайно ефективний метод наукового пізнання.

Слід зазначити, що дедуктивний метод по відношенню до поняття «правове регулювання» зокрема та «регулювання» у цілому має застосовуватися у сукупності з іншими підходами та методами наукового пізнання – у першу чергу, у сукупності з системним підходом. Як справедливо зазначила Т.О. Чепульченко, «у системному плані регулювання є зовнішнім впливом чи сукупністю впливів на певну систему, які необхідні для встановлення та удосконалення нормального (правильного, суб`єктивно очікуваного, бажаного) порядку взаємодії елементів всередині системи, а також самої системи із середовищем» [1, с. 13]. Це узагальнення варто розповсюдити на усі види соціального регулювання, у т.ч. на правове регулювання. Особливо, коли йдеться про правове, у т.ч. адміністративно-правове регулювання системи органів місцевого самоврядування.

© Черній В. Д., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання, його форм, методів, видів розробляються відомими фахівцями з теорії держави і права надзвичайно ретельно. Слід зазначити, що кожен з аспектів правового регулювання досліджено ґрунтовно та всебічно, а тому коли йдеться про цей інститут, – слід звернути увагу на основне. На наш погляд, основним є визначення поняття «правове регулювання» – у ньому концентрується погляд на сутність та ідеологічне наповнення правового регулювання з тієї точки зору, з якої його розглядає той чи інший дослідник. У цьому дослідженні застосовано напрацювання лише фахівців з теорії права (П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, інших), хоча і фахівці з публічного права проявляють інтерес до окреслених питань (дивись, наприклад, [2-4]).

Мета статті. Метою статті є запропонувати поняття «правове регулювання» для подальшого його застосування у дослідженнях адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що «поняття «регулювання» (від лат. *regulo* – правило) означає упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність з чимось» [5, с. 28]. Варто виходити з того, що правове регулювання є одним з видів соціального регулювання. Як справедливо узагальнила Т.О. Чепульченко, «необхідність соціаль-

ного регулювання постає з дії об`єктивних законів суспільного розвитку. Люди діють відповідно до своєї волі в межах об`єктивно можливих варіантів поведінки. Множинність таких варіантів при вирішенні одного спільного завдання створює можливості для конкретного, цілеспрямованого впливу на діяльність людей, тобто регулювання їх дії з боку суспільства в особі його громадських інститутів» [1, с. 13].

Важливість аналізу поняття «правове регулювання» у сучасній науці теорії держави і права не потребує обґрунтування. Розмірковуючи, чому це поняття є значущим для юридичної науки та практики, вчені пишуть:

– «поняття «правове регулювання» відображає динаміку права, його силу та енергію, спрямовану на досягнення правового результату, вирішення тих життєвих ситуацій, які вимагають впливу права; воно здійснюється за допомогою системи засобів, які утворюють не просто комплекси, багатоелементні утворення, а послідовно з'єднані ланцюги певної структури, що знаходиться у динаміці» [6, с. 3];

– «категорія «правове регулювання» виражає динамічну сутність всієї юридичної надбудови, вона характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості у дійсність. Правове регулювання – це особлива регламентація суспільних відносин. Вона являє собою систему різноманітних юридичних засобів: норми права, юридичні факти, правові відносини, встановлення – право, дієздатності громадян і правового статусу громадян, визначення компетенції органів держави, правового положення громадських організацій, юридичних осіб тощо» [7, с. 199].

Обидва обґрунтування важливості правового регулювання у сучасному житті мають спільну рису – у них йдеться про динаміку, яку опосередковує цей вид суспільного регулювання. Право не може бути ефективним, коли воно існує лише у статиці. Для практичної реалізації правових приписів (норм), воно має діяти, функціонувати – звідси і йдеться про динаміку.

Водночас, важко не звернути увагу на те, що два вищенаведених обґрунтування важливості феномену правового регулювання для науки та практики свідчать: їхні автори дотримуються різних підходів до того, якими є сутність та зміст правового регулювання.

Те, що поняття «правове регулювання» не має однакового визначення у сучасній юридичній літературі, є очевидним після ознайомлення з тим, які його дефініції пропонують дослідники (варто зауважити, що це поняття є розповсюдженим переважно у пост-соціалістичних країнах, а тому звернення до досвіду країн з давніми демократичними традиціями у цій сфері не є плідним).

Одне з найбільш лаконічних визначень поняття «правове регулювання» належить С.М. Чистову. Він переконаний, що «правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права» [8, с. 36].

Ця дефініція привертає позитивну увагу тим, що вона є стислою, а водночас – ємною. Саме це дозволяє авторові лаконічно донести свою думку до читачів.

Водночас, визначення не позбавлено недоліків.

Так, варто зауважити, що «держава» сама по собі навряд чи здійснює «встановлення обов'язкових для виконання правил поведінки». Відповідне завдання покладено на органи державної влади. Також слід підкреслити, що й органи місцевого самоврядування належать до органів публічної влади, і вони також мають відповідні повноваження. А крім того, держава санкціонує деякі правила поведінки, навіть якщо вони не «створені» органами публічної влади.

Крім того, С.М. Чистов веде мову про «встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права». Варто зазначити, що далеко не усі правові норми є правилами поведінки – у правовій системі наявні і норми-принципи, і норми-дефініції. А тому у цій частині визначення може бути спрощено.

Деякі з наведених вище міркувань було враховано В.М. Сирих, який дає «визначення правового регулювання як діяльності держави і суспільства, здійснюваної в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах

та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві» [9, с. 148]. Однак, і це визначення викликає певні зауваження.

По-перше, В.М. Сирих наголошує на тому, що поняттям «правове регулювання» слід охоплювати також і реалізацію норм права у конкретних відносинах. Навряд чи це є повністю сферою юриспруденції. Не відкидаючи необхідності контролювання ефективності правових норм, виявлення застарілих та «мертвих» норм, слід підкреслити: навряд чи доцільно настільки широко аналізувати правове регулювання.

По-друге, до поняття «правового регулювання» навряд чи доречно включати і згадку про державний примус. Хоча б тому, що при визначенні поняття «право», так само як і при визначенні поняття «норма права», наголошується на тому, що виконання відповідних норм забезпечуються примусовою силою держави.

Менш всеохоплююче визначення поняття «правове регулювання» пропонує Е.Е. Кузьмін. Цей дослідник аргументує (посилаючись на відомих фахівців з теорії права) тезу щодо того, що «процес правового регулювання – це досить складне і довготривале явище, яке складається з декількох стадій:

1. Правова регламентація суспільних відносин.

2. Виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – це стан переходу від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки конкретних суб'єктів.

3. Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, тобто втілення прав та обов'язків у конкретній поведінці суб'єктів» [11, с. 211].

Як можна побачити, у цій узагальненій дефініції не йдеться про юридичну відповідальність за невиконання та / або неналежне виконання приписів норм права, і це є її позитивною рисою. Водночас, усе одне у цьому узагальненому понятті правове регулювання характеризується дуже широко. Крім того, привертає увагу той факт, що Е.Е. Кузьмін не ототожнює «правове регулювання» та «правову регламентацію».

У сучасній юридичній літературі існує точка зору, відповідно до якої пропонується розрізняти ці поняття. Е.Е. Кузьмін пояснює цю позицію наступним чином: «правова регламентація визначається як перша стадія правового регулювання; стадія, на якій створюються норми права, формуються правила поведінки суб'єктів, умови виникнення у них прав, обов'язків, повноважень, відповідальності. При цьому визначається не тільки коло інтересів суб'єктів права і, відповідно, правовідносин, у рамках яких їхнє здійснення буде правомірним, але також прогнозуються перешкоди цьому процесу, можливі правові засоби їх подолання» [10, с. 211].

Відповідно до нашої позиції, слід підкреслити: те, що пропонується розуміти під «правовим регулюванням», Е.Е. Кузьмін уважає за доцільне уважати «правовою регламентацією».

Водночас, переважна більшість фахівців з теорії держави і права, з юридичних наук пропонують застосовувати вищезазначені поняття як синоніми.

На користь цього свідчать наступні визначення:

– О.В. Петришин із співавторами сформулював, що під правовим регулюванням варто розуміти «процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин» [12, с. 404];

– Т.І. Тарахонич узагальнила: «більшість науковців схиляються до думки, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, який здійснюється через можливість використання відповідної системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин» [13, с. 10];

– П.М. Рабінович під правовим регулюванням розуміє «здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку» [14, с. 15];

– О.Ф. Скакун зауважує, що правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх

закріплення, охорона, захист і розвиток» [16, с. 251].

Варто зазначити, що аналогічні цим думкам наразі панують не тільки в юридичній науці. Так, «у державному управлінні під регулюванням суспільних явищ розуміють приведення поведінки людей та їх колективів до вимог правових норм, обмеження поведінки певними дозволами і заборонами» [16, с. 218].

Усі дослідники зробили значний внесок у розуміння сутності поняття «правове регулювання». Перед тим, як надати авторське визначення, слід наголосити на тому, що при його формулюванні застосовано не тільки системний підхід, але й метод абстрагування. Думка щодо справедливості цього не є новою в українській юридичній літературі, – так, Т.І. Тарахонич сформулювала, що «за допомогою абстрагування, правове регулювання розглядається як таке явище, що не пов'язане з іншими соціальними феноменами, як сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини» [17, с. 24].

Таким чином, слід уважати, що правове регулювання – це діяльність органів публічної влади та санкціонованих ними суб'єктів щодо створення правових норм для упорядкування суспільних відносин з метою досягнення правопорядку (тобто, стану впорядкованості суспільного життя).

Список використаної літератури:

1. Чепульченко Т.О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (2011 р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. К.: ІВЦ «Видавництво «Поітехніка», 2011. С. 13-15.
2. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
3. Мішина Н.В. Принципи українського конституціоналізму (на матеріалах конституційного реформування місцевого самоврядування). *Юридична Україна*. 2009. № 3. С. 21–25.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. Державне управління: теорія та практика. 2006. №2. URL: http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf
5. Тарахонич Т. І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 28-32.
6. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Изд-во НОРМА, 2001. 752 с.
7. Котенко О.А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 199-202.
8. Чистов С. М. Державне регулювання економіки : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2002. 208 с.
9. Сырых В. М. Теория государства и права : учебнник. М.: Юстицинформ, 2001. 592 с.
10. Кузьмін Е.Е. Щодо уточнення поняття та сутності термінів "правове регулювання" та "правова регламентація" в дослідженнях збройних конфліктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 2. С. 210-213.
11. Сырых В. М. Теория государства и права : учебнник. М.: Юстицинформ, 2001. 592 с.
12. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л.Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 423 с.
13. Тарахонич Т.І. Правове регулювання та правотворчість: співвідношення понять. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 9-16.
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 656 с.
16. Соловйов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 27-33.
17. Тарахонич Т.І. Методологічні аспекти дослідження правового регулювання. Держава і право. 2009. Вип. 45. С. 20-26.

Черний В. Д. Правовое регулирование функционирования системы органов местного самоуправления в Украине

В статье автор аргументирует, что правовое регулирование – это деятельность органов публичной власти и санкционированных ими субъектов по созданию правовых норм для упорядочения общественных отношений с целью достижения правопорядка (то есть, состояния упорядоченности общественной жизни). Приводятся предложения по применению этого определения к исследованиям административно-правового регулирования системы органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова*: административно-правовое регулирование местного самоуправления, местное самоуправление, территориальная община, местная исполнительная власть, публичная власть.*

Chernii V. D. Legal regulation of the functioning of the system of local self-government in Ukraine

In the article, the author argues that legal regulation is the activity of public authorities and their authorized entities to create legal norms to regulate public relations in order to achieve law and order (i.e., the state of order in public life). There are proposals for the application of this definition to research on administrative regulation of the system of local self-government in Ukraine.

Key words*: administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.*

УДК 342.9

В. С. Нікіфоренко
кандидат наук з державного управління, докторант
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто еволюцію підходів до розуміння ролі політичної складової у формуванні механізму державного управління крізь призму історично-сформованих моделей управління. Розкрито сутність основних теоретичних підходів до розуміння державного управління. Визначені особливості "державне управління", "публічне адміністрування" публічне управління", "добре врядування".

Ключовіслова: *державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, публічний менеджмент, політико-адміністративні відносини.*

Актуальність. На сьогоднішній день процеси державотворення в Україні супроводжуються кардинальними змінами всіх сфер життя, інтенсифікацією політичних, соціальних та економічних процесів, широким впровадженням державно-управлінських реформ, що зумовлює потребу у наукових дослідженнях питань модернізації державного управління та пошуку кращих практик її реалізації.

Формування механізму державного управління як історично-зумовлений процес пошуку ефективних інструментів функціонування державної влади та раціонального використання адміністративних ресурсів пройшло довгий шлях свого становлення. Еволюційних характер цього процесу пов'язаний з виникненням та зміною теоретико-методологічних підходів до побудови державно-управлінських відносин, які розроблялись під впливом політичних та суспільних процесів, та надавали знання з організації державної служби, комунікації та взаємодії між державними, приватними та громадськими інституціями, а також з питань самоорганізації та самоуправління на рівні суспільства та соціальних груп.

На думку Н.Т. Гончарук, цей процес відзначається послідовною трансформацією системи роботи із керівними кадрами державної служби в систему управління керівним персоналом у сфері державної служби, а потім – в інтегровану систему управління людськими ресурсами в суспільних інститутах. [3].

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичним підходам до розуміння ролі політичної складової у формуванні механізму державного управління присвячено багато праць відомих вчених, державних діячів та філософів, таких як Платон, Арістотель, Марк Аврелій, Н. Макіавеллі, Дж. Віко, Т. Гоббс, Ш.-Л. де Монтеск'є, Т. Джефферсон, Дж. Медісон, Г. Гегель, К. Маркс, М. Вебер, В. Вільсон, К. Арджис, Ч. Барнард, Л. Браунлоу, Л. Ервік, Л. Меріам, А. Маслоу, Д. МакГрегорі, Г. Сейдман, Л. Уайт, Ф. Херцберг, П. Шантон та ін.

Сучасні погляди на еволюцію підходів до механізму державного управління викладені в працях: Е.А. Афоніна, В.Ю. Авер'янова, Г.А. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Р.В. Войтович, Н.Т. Гончарук, І.О. Горбань, А.Є. Довгань, П.Ф. Друкера, В. Тертички, Ю.В. Ковбасюка, Н.В. Грицяка, Н.Г. Поповича, П.І. Надолішнього, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка, Л. Шкляра, В.А. Шахова та ін. Проте питання ролі політичної складової у формування механізму державного управління практично не відображені в роботах сучасних дослідників у сфері державного управління.

Мета статті полягає в науковому аналізі підходів до розуміння ролі політичної складової в формуванні механізму державного управління.

Державне управління як галузь знань та науковий напрям має багаторічну історію свого розвитку. Він бере свій початок

© Нікіфоренко В. С., 2017

з робіт давньогрецьких та римських філософів та громадських діячів - Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона, Сенеки, Марка Аврелія та інших, які формували світоглядні підходи до осмислення феномену державної влади та управління, політичної свідомості, процесів державотворення та прийняття політичних рішень. З того часу багато видатних учених та державних діячів усього світу зробили вагомий внесок в розвиток теорії та практики державного управління, поглибили фундаментальні та прикладні дослідження, розширили їх проблематику та заклали нові напрями для подальших наукових досліджень.

Більшість робіт вчених, які стосуються вивчення політико-управлінських відносин звертають увагу на наявність формальних принципів та неформальних соціальних практик у поведінці політиків та державних службовців у процесі управління державою. Формальна складова дає розуміння того, що політичні діячі мають владні інструменти для формування механізмів управління та адміністрування, а державні управлінці мають відповідні компетенції у застосуванні цих механізмів у відповідних формах взаємодії з соціальним середовищем. З точки зору неформальної складової, державні службовці також мають владні інструменти впливу. Так, на думку американського вченого С. Кемпбелла, отримавши владу політики розраховують на те, що прийматимуть важливі політичні рішення, але з часом вони починають розуміти, що чиновники можуть посягнути на їхню владу. [17].

Таким чином, можна зробити висновок, що суворий функціональний поділ між політиками та адміністраторами не відповідає реальній картині владно-адміністративних відносин. Важко не погодитися з думкою Е. Пейджа, який вважав, що владу мають як чиновники, так і політики [21].

Однак такі висновки породжують декілька проблем, пов’язаних із політико-адміністративними відносинами в суспільстві. Однією з проблем є те, що концентрація влади в руках адміністративно-управлінських структур призводить до втрати над ними контролю з боку політиків. При зменшені контролю над суб’єктами управління, відбуваються процеси відокремлення інтересів чиновників від суспільних інтересів та зменшується рівень їх відповідальності. Іншою проблемою є те, що здійснення влади в демократичному суспільстві потребує формування системи державної служби, яка б забезпечувала неперервність державного управління при обов’язковому додержанні вимог виборності органів державної влади. Проблемним питання є і те, що ефективне формування та реалізація політичного курсу можливе лише при активній участі органів державного управління в цих процесах.

Суперечливий взаємозв'язок адміністративної та політичної складових у структурі державного управління вказують на наявність різних підходів до визначення стратегій при формуванні позицій, специфічних механізмів узгодження інтересів та мотивації у прийнятті рішень, альтернативності у виборі механізму державного управління. Тому звернем увагу на еволюцію підходів до формування механізму державного управління та ролі політичної складової у цих процесах.

Аналізуючи підходи до побудови сучасної системи державного управління зауважимо, що до XIX століття не існувало чіткого поділу між сферами політики та управління аж до появи перших робіт класичного напряму, які закріпили такий розподіл організації та управління. Тому спочатку звернемось до праць німецького вченого Макса Вебера, який сформулював теорію “раціональної бюрократії”. Повсякчасне використання цієї теорії зумовлено еволюцією концепції державного управління та появі теорій “публічного управління”, “нової публічної адміністрації”, “належного врядування” та інших. На сьогоднішній день науковий спадок німецького вченого, уявляється важливим для розвитку державного управління.

На думку М. Вебера, для успішної роботи державних органів необхідно спеціальне навчання. Для роботи в державно-управлінській сфері людина повинна мати достатню кваліфікацію, бути добре навченою відповідній спеціальності. Тільки таку людину може бути прийнято на службу як чиновника, і лише чиновники утворюють типовий штаб управління за

раціонального (легального) панування. [1, с. 630].

Бюрократичне управління наближається до найбільш досконалої праці в контексті точності, стійкості, дисципліни, надійності, інтенсивності праці, у його формально універсальній застосовності до виконання будь-яких завдань, тому воно є найбільш раціональною формою панування. На думку М. Вебера, перевагою бюрократичного управління є професійні знання, повна незамінність яких зумовлюється сучасною технікою й економікою [1, с. 676].

Досліджуючи класичну теорію управління необхідно зазначити, що в ній довгий час панувала концепція дихотомії політики та управління, яка була обґрунтована В. Вільсоном. [23] На його думку, "управлінці" повинні не займатись політикою, а лише впроваджувати політичний курс, вироблений політичними діячами. Таким чином, В. Вільсон сконцентрував свою увагу на вивченні проблематики розмежування політичної та управлінської діяльності. Аналогічну позицію підтримував американський вчений Ф. Гуднау, який наголошував на тому, що політика повинна бути відокремлена від адміністрування [18].

Традиційна модель була організована як управління через формальний контроль з боку політичного керівництва, заснований на суворій ієрархічній моделі бюрократії, де працюють постійні, нейтральні й анонімні чиновники, які мотивовані тільки державними інтересами, служать будь-якій правлячій партії однаково не сприяючи політиці, лише керовані політиками та їх рішеннями [13].

В цей же період, німецький соціолог К. Мангейм виокремив та обґрунтував два типи суспільної діяльності людини: бюрократичну та політичну. Бюрократичний тип пов'язаний з регулюванням суспільних відносин на підставі наявних нормативів, в той час як політичний відповідає за нормативні зміни [9, с. 126].

Підсумовуючі викладене, зазначимо, що бюрократична модель державного управління має як свої переваги, так і недоліки. Серед переваг можна визначити: демократичний спосіб легітимізації політичного курсу суспільством за допомогою інституту виборності; сталість та поступовість державного управління при зміні політичного курсу; політична нейтральність управлінців; обмежена можливість політиків у доступі до ресурсів для реалізації політичних рішень, а чиновників – у доступі до формування політичного курсу. До недоліків варто віднести: відсутність балансу між політичної та управлінською складовою; часові рамки політичної діяльності, що може вплинути на прийняття популістських рішень не забезпечених необхідними ресурсами для їх виконання; невиконання або неефективне виконання управлінцями рішень, прийнятих політиками. Варто зазначити, що бюрократична модель життєздатна лише за умови наявності механізмів контролю з боку інститутів суспільства як за політиками, так і за адміністраторами.

Погоджуємось з В.Б. Дзюндзюк в тому, що концепція раціональної бюрократії постійно піддавалась критиці, в основі якої була її неспроможність забезпечити належні зв'язки з громадськістю, адаптуватися до змін зовнішнього середовища, забюрократизованість, вторинність результатів роботи стосовно правил та принципів діяльності [6].

У першій половині XX століття в науці державного управління дослідження бюрократичних аспектів організації поступово переходить у дослідження поведінкових форм та взаємодії суб'єктів управління, що відображено у працях таких вчених як: К. Арджис, Ч. Барнард, Л. Браунлоу, Л. Гулік, Л. Ервік, Ф. Мохер, Л. Меріам, А. Маслоу, Д. МакГрегорі, Г. Сейдман, Л. Уайт, Ф. Херцберг, П. Шантон та інші. Таким чином, цей період у наукових дослідженнях був пов'язаний з пошуком та врахуванням взаємозв'язку політики та управління з особливостями різних цільових груп, на які вони направлені.

Після другої світової війни в дослідженнях механізмів державного управління стверджується позиція неспроможності теорії бюрократії адаптуватись до нових суспільно-політичних відносин. На противагу даній позиції вчений М.А. Міненко, вказує на те, що в державному секторі «бюрократична модель» перетворилась на «ринкову»: акценти змістились з виконання

роботи за інструкціями і чіткими правилами на роботу, спрямовану на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що державне управління трансформувалось спочатку в публічне адміністрування, а з часом у публічне управління [12, с. 15].

В контексті пошуку нових рішень у сфері державного управління Г. Саймон у своїй праці «Адміністративна поведінка» вказує, що аналіз управлінських феноменів передбачає застосування виключно наукових методів та понять теорії; розробка політики має спиратися на перспективи логічного позитивізму – емпіричні дані та так зване управлінське експериментування; процес прийняття рішень, у вимірі ефективності та раціональності, є суттю державного управління [10, с. 178–183].

Зміни у політичній та соціально-економічній сферах, які відбулись в середині XX століття зумовили появу нових теоретичних напрямів, серед яких центральне місце зайняла концепція "публічного адміністрування" (англ. "public administration").

На відміну від державного управління публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів і підзаконних актів та виконання низки основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [7, с. 77–78].

Якщо звернутись до глосарію Програми розвитку ООН, то побачимо, що термін "публічне адміністрування" має два взаємопов'язані значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [2].

Термін «публічне управління», який частково замінив термін «публічне адміністрування» (англ. "public administration"), у 1972 р. упровадив англійський вчений Д. Кілінг. На його думку, «публічне управління – це пошук більш ефективного використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [20, с. 15]. На думку дослідника Г. Букерта «публічне управління не є нейтральним, технічним процесом, натомість це діяльність, що тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством» [16, с. 26]. Впродовж останніх років "публічне управління" та "публічне адміністрування" вживаються паралельно, що з точки зору їх змістовного навантаження є не зовсім вірним. Публічне адміністрування як цілеспрямована діяльність відповідних державних інституцій забезпечує реалізацію законів та є більш нейтральною з точки зору політичної складової зазначених процесів. Публічне управління, в свою чергу, направлено на визначення ефективних практик діяльності управлінців та політиків, а також системне вивчення організаційно-управлінської структури органів державної влади.

З позиції концепції публічного управління формування політичного курсу здійснюється на договірній основі. Забезпечення доступу інститутів громадянського суспільства до формування політичних структур збільшує повагу до політичного курсу та управлінської діяльності, а державні службовці стають відповідальними суб'єктами як перед політиками, так і перед суспільством. Разом з тим, така система є ефективною лише при взаємній повазі всіх сторін цього процесу, що в умовах сучасної політичної та соціальної диференціації фактично є недосяжною.

З середини 80-х років в рамках зарубіжних наукових течій сформувалась концепція "нового публічного менеджменту" (англ. "New Public Management"), яка підсилила увагу до адміністративної складової публічного управління.

Трофімова І.М. зазначає, що концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління

за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, а основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим спільнотам можливість самостійно розв'язувати власні проблеми та контролювати якість публічних послуг, що надаються. До недоліків концепції нового публічного менеджменту належать акцентування на комерціалізації публічного сектора і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі та взаємодії [15]

Науковці Г. Одінцов, В. Дзюндзюк, Л. Мельтюхов, в свою чергу, зазначають, що в межах нового публічного менеджменту створюються та застосовуються нові управлінські підходи до концепції: "пост-бюрократична парадигма", "публічний менеджеризм", "ринкове державне управління", "підприємницький уряд" та ін. [14]

Дослідники нової концепції першочергово звернули увагу на вивчення механізмів комунікації та взаємодії між державними, приватними та громадськими інституціями, оскільки саме в цьому аспекті є реальна можливість приймати ефективні та раціональні управлінські рішення. Не зважаючи на те, що концепція нового публічного менеджменту проголошувала аполітичні ідеї реформування владно-управлінських відносин, проведення інституціональних змін не могло відбутись без політизації цих процесів. Крім того, вагомим недоліком нового публічного менеджменту є те, що зазначена концепція не націлена на досягнення соціальної справедливості.

Бажання поєднати переваги дихотомії політико-адміністративних відносин з ефективними інструментами менеджеризму призвели до появи теорії "врядування" (англ. "governance"), яка акцентує увагу на важливості зміни функції держави з позиції домінуючого та владного суб'єкта до рівня партнерської інституції. Так, Р. Роудз аналізуючи поняття "governance", вважає, що цей термін набув широкого розповсюдження, однак досі не має чіткого визначення. Загалом Роудз наводить мінімум шість сфер його застосування: мінімальна держава (англ. the Minimal State); корпоративне управління (англ. corporate governance); новий публічний менеджмент (англ. "New Public Management"); належне врядування (англ. "good governance"), соціально-кібернетичні системи (англ. "social-cybernetic systems") та самоорганізовані мережі (англ. "self-organised networks") [22, p. 652].

На початку 90-х рр. XX ст. концепція врядування набула широкого поширення серед зарубіжних дослідників державного управління та визначилась в аспекті "доброго врядування" (англ. "good governance"). Значну роль у формуванні цього напряму мали роботи наступних дослідників: Девід Осборн (David Osborne), Тед Геблер (Ted Gaebler), А. Кьяєр (A. Kjaer), Дж. Пьєр та Б. Пітерс (J. Pierre and B. Peters), Джоржан (Jordan), Б. Кьолер-Кох (B. Kohler-Koch) та Б. Рітбергер (B. Rittberger) та інші.

Концепція доброго врядування наближається до ідеї громадського самоврядування та передбачає нові принципи: не лише ефективність, підзвітність та підконтрольність, а й відкритість, доступність, чутливість до вимог, потреб і запитів громадян [5, с. 12]. Перехід від англомовної традиції вживання іменника government (укр. уряд, державне управління) до поняття governance (укр. врядування) засвідчує становлення особливого типу управління, значення якого відображаються у формулюванні "управління без уряду" [11, с. 371].

Підтримуючи цю позицію Л.В. Сморгунов, А.П. Альгин, И.Н. Барыгин зазначають, що держава як орган (суб'єкт) макросоціального управління здатна сьогодні виконувати свої головні функції тільки у співвідношенні та взаємодії з процесами самоорганізації та самоуправління на рівні суспільства та соціальних груп [4, с. 17].

Концепція "доброго врядування", знайшла своє відображення і в програмних документах міжнародних та регіональних організаціях. Так, в Програмі розвитку ООН визначені основні характерні риси, притаманні належному врядуванню:

1. Участь ("Participation"). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права ("Rule of law"). Правова система повинна бути справед-

ливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини.

3. Прозорість ("Transparency"). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність ("Responsiveness"). Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус ("Consensus orientation"). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. Справедливість ("Equity"). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. Ефективність та результативність ("Effectiveness and efficiency"). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність ("Accountability"). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав ("stakeholders").

9. Стратегічне бачення ("Strategic vision"). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо "Good Governance" і людського розвитку і чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [19].

В основі ефективного врядування покладено п'ять принципів, визначених в Білій книзі Європейського врядування:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС стосовно того, що робить ЄС та які рішення він приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій. Європейський Союз особливу увагу звертає на здійснення права громадян в доступі до інформації про проблеми. За допомогою інформаційних технологій ставиться завдання створення спільного європейського простору для обговорення громадянами різних країн загальних проблем.

2. Участь. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Особливу увагу звертають на багаторівневе партнерство, що дозволяє національним урядам включати регіони і міста до процесів вироблення та здійснення політики ЄС.

3. Підзвітність. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших акторів, задіяних у розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні.

4. Ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики ЄС на пропорційній основі.

5. Узгодженість. Політика та всі рішення повинні бути легкозрозумілими. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності, присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше бере участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій [8].

Підсумовуючи варто зазначити, що концепція "доброго врядування" отримала підтримку не лише як теоретичний підхід до розуміння державного управління, але і знайшла підтримку в політичному макросередовищі, втілюючись в основних принципах побудови гармонійного механізму функціонування державної влади та управління.

Висновки. Таким чином, сучасна наука державного управління змінює основні принципи функціонування механізмів державної влади та побудови структури державного управління. В останні десятиліття швидко змінюється парадигма державного управління, яка під впливом крос-галузевих теоретичних та прикладних досліджень формує нове розуміння взаємодії державних, приватних та громадських інституцій. Еволюція поглядів на

моделі державного управління дозволяє усвідомити важливі аспекти впливу політичної складової на механізм функціонування державно-управлінських відносин.

Список використаної літератури:

1. Вебер М. Господарство і суспільство: Нариси з соціології розуміння / Макс Вебер/ пер. з нім. М. Кушнір. – К.: Вид. дім «Всесвіт», 2012. – 1112 с
2. Глосарій Програми розвитку ООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unpan.org/Directories/ UNPublicAdministrationGlossary/
3. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія і практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
4. Государственная политика и управление: Учебник: В двух частях / Л.В. Сморгунов, А.П. Альгин, И.Н. Барыгин и др.; под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006 – 2007. – Ч. 1. – 2006. – 384 с.,
5. Гук О. І. Культура та етика демократичного врядування : навч. посіб. / О. І. Гук, А. Ф. Колодій. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 108 с
6. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.
7. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17 груд. 2009 р.) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с. – С. 77–78; 90–92,
8. Європейське врядування. Біла книга [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://upi.org.ua
9. Карл Мангейм. Ідеологія та утопія. Пер. з нім. Володимир Швед. – Дух і літера, К., 2008. – 370 с
10. Классики государственного управления: американская школа / Под ред. Дж.Шафритца, А.Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с
11. Кондрашов О. М. Трансформація публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства та глобалізаційних процесів: вітчизняний та закордонний досвід : монографія / О. М. Кондрашов. – Київ : Принт Ю, 2016. – 624 с
12. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581
13. Попович Н. Г. Від дихотомії до конструктивної взаємодії дискурсів: горизонтальний вимір / Н. Г. Попович. // Державне управління: теорія та практика. - 2013. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_6
14. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / [Г.С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с
15. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) [Электронный ресурс] / И.Н. Трофимова // ARS ADMINISTRANDI. – 2011. – № 2. – Режим доступа : http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_ 2011_2.pdf
16. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002, с. 26
17. Cambell C. The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change? / C. Cambell, G. Peters // Governance [Text]. – 1988. – № 1. – P. 79–99
18. Goodnow, Frank J. 1900. Politics and Administration: A Study of Government. New York: Macmillan Company. Heclo, Hugh. 1972 Policy Analysis British journal of Political Science 2 No 1 p. 83-108
19. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document [Electronic resourse] : United Nations Development Program (January, 1997). – Access mode : http://magnet.undp.org/policy/default.htm
20. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. – L. : Allen & Unwin, 1972, с. 15.
21. Page E. Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis [Text] / Edward C. Page. – 1st ed. – Knoxville : University of Tennessee Press, 1985. – 193 p.
22. Rhodes R. The new governance: governing without government / Roderick Rhodes // Political Studies. – 1996. – Vol. 44. – P. 652–667.
23. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson // Classics of Public Administration. – California : Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. – P. 11–24.

Никифоренко В. С. Политическая составляющая в формировании механизма государственного управления

В статье рассмотрена эволюция подходов к пониманию роли политической составляющей в формировании механизма государственного управления через призму историко-сформированных моделей управления. Раскрыта сущность основных теоретических подходов к пониманию государственного управления. Определены особенности "государственное управление", "публичное администрирование" публичное управление "," хорошо управления ".

Ключевые слова: *государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, публичный менеджмент, политико-административные отношения.*

Nikiforenko V. S. Political component in the formation of the mechanism of public administration

The evolution of approaches to understanding the role of the political component in shaping the mechanism of government through the prism of historically formed governance models is considered in the article. The essence of the basic theoretical approaches to the understanding of public administration is revealed. The features of "state administration", "public administration", "public managament", and "good governance" are identified.

Key words: *state administration, public administration, public managament, political-administrative relations.*

УДК 347.91/95

Г. В. Луцька
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

ОСОБЛИВОСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ЖИТЕЛІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА ВНУТРІШНЬОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

Розглядаються особливості цивільно-процесуального регулювання, встановлені у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України. Дається характеристика зазначених процесуальних особливостей – специфічних процесуальних процедур як основи для диференціації цивільного судочинства. Приділяється увага дослідженню тимчасової окупації частини території України як різновиду цивільно-процесуальних юридичних фактів. Визначаються елементи (суб'єкт, об'єкт, юридичний факт) цивільно-процесуальних правовідносин з урахуванням запроваджених особливостей їх процесуального регулювання. Звертається увага, що особливе процесуальне регулювання запроваджено з метою забезпечення прав і свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, зокрема для забезпечення здійснення права власності на нерухоме майно (в т.ч. вчинення правочинів щодо нерухомого майна) та права на спадкування, а також встановлення фактів народження і смерті на тимчасово окупованій території. Обґрунтовано, що проаналізованими спеціальними цивільно-процесуальними нормами фактично було оформлено диференціацію цивільного судочинства як форми охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території. Доведено наявність підстав для виділення у зв'язку з цим відповідних категорій цивільних справ, для яких законом було встановлено особливі процедури їх розгляду.

Зроблено висновок, що у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України, на якій припинили роботу органи державної влади, в т.ч. суди, державою було запроваджено особливе цивільно-процесуальне регулювання правовідносин, в яких один з елементів (суб'єкт, об'єкт, юридичний факт) прив'язано до тимчасово окупованої території України, шляхом встановлення спеціальних правил, які визначають підсудність цивільних справ, які раніше були підсудні розташованим на тимчасово окупованій території судам. Також було визначено специфічну юридичну процедуру встановлення в судовому порядку фактів народження і смерті громадян на тимчасово окупованій території України. Зазначеними спеціальними цивільно-процесуальними нормами фактично було оформлено диференціацію цивільного судочинства як форми охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території.

Ключові слова: *цивільне судочинство, цивільно-процесуальне регулювання, цивільні справи, диференціація, судові процедури, особливості судового розгляду, підсудність, тимчасово окупована територія.*

Актуальність теми. Наслідком тимчасової окупації внаслідок збройної агресії з боку Російської Федерації у 2014 році частини території України (Автономної Республіки Крим та міста Севастополя) стало припинення дії на зазначеній території державних органів та органів місцевого самоврядування, утворених відповідно до Конституції та законів України, в т.ч. судів. У зв'язку з цим Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII (далі – Закон) було встановлено особливий правовий режим на цій території та визначено особливості додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. Зокрема у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста

© Луцька Г. В., 2017

Севастополя на тимчасово окупованих територіях, Законом змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, та забезпечено розгляд цивільних справ, підсудних місцевим загальним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, – місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Апеляційним судом міста Києва (ст. 12).

Пізніше тимчасово окупованими територіями із зазначених підстав також було визнано окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» 16 вересня 2014 року № 1680-VII запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України (Постанова Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року № 254-VIII).

У зв'язку з практичними проблемами, що почали виникати при державній реєстрації актів цивільного стану в громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, зокрема в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, з метою оптимізації процесу отримання свідоцтв про народження, про смерть для осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України [1], 4 лютого 2016 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України», яким ЦПК України було доповнено статтею 257-1 «Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України». Згідно із зазначеними особливостями заява про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, подається до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника.

Стан дослідження. Особливості цивільно-процесуального регулювання правовідносин за участю жителів тимчасово окупованої території України пов'язані із механізмом цивільно-процесуального регулювання та диференціацією цивільного судочинства, окремі аспекти яких розглядали зокрема такі вчені-процесуалісти, як В.І. Бобрик, О.Г. Братель, В.М. Горшеньов, Ю.В. Єфимова, В.М. Жуйков, В.В. Комаров, С.О. Короєд, О.О. Кармаза, В.Г. Перепелюк, Т.В. Сахнова, О.В. Слєпченко, Г.А. Цірат, праці яких й стали теоретичною основою нашого дослідження.

Проте зазначені вище особливості процесуального регулювання територіальної юрисдикції цивільних справ, підсудних судам на тимчасово окупованих територіях, а також особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, встановлення законом яких зумовлено юридичним фактом тимчасової окупації, в юридичній літературі не досліджувались з точки зору диференціації цивільного судочинства та удосконалення цивільно-процесуального регулювання цивільних процесуальних правовідносин, в яких один чи кілька елементів (суб'єкт – мешканець тимчасово окупованої території; об'єкт – нерухоме або спадкове майно знаходиться на тимчасово окупованій території України або дії мали місце на зазначеній території; юридичний факт – факт народження або смерті мав місце на тимчасово окупованій території України) прив'язаний до тимчасово окупованої території України. Адже саме завдяки цивільній процесуальній формі в більшості випадків можливо належно забезпечити здійснення та захист цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій та спрогнозувати динаміку розвитку зазначених цивільних

процесуальних правовідносин з метою забезпечення ефективного виконання завдань цивільного судочинства.

З огляду на зазначене, встановлення та характеристика зазначених процесуальних особливостей – специфічних процесуальних процедур як основи для внутрішньої диференціації цивільного судочинства та вдосконалення цивільно-процесуального регулювання й ставить за мету наша стаття.

Виклад основного матеріалу. Спершу зазначимо, що науковці в структурну систему механізму цивільного процесуального регулювання включають наступні процесуально-правові засоби: норми цивільного процесуального законодавства; цивільні процесуальні юридичні факти; цивільні процесуальні правовідносини; цивільні процесуальні процедури; судові акти правозастосування [2, с. 9].

З огляду на це зауважимо, що такий юридичний факт – подію, як тимчасову окупацію частини території України, варто віднести до складових цивільних процесуальних юридичних фактів [3, с. 93], адже зазначена подія як конкретна життєва обставина передбачена нормами цивільного процесуального права (одні процесуальні норми закріплені в Законі, інші – в ЦПК України), з якою пов'язується можливість виникнення цивільних процесуальних правовідносин (порушення цивільної процесуальної діяльності, розгляд і вирішення цивільної справи). І хоча вказаний юридичний факт й є передумовою виникнення цивільних процесуальних правовідносин, варто погодитись із думкою, що особливість такої події в тому, що події самі по собі не викликають процесуальних наслідків; вони можуть бути тільки приводом до вчинення відповідних дій учасниками процесу. Для прояву цивільної процесуальної дієздатності необхідне вчинення особою дій у вигляді звернення до суду з відповідною заявою або вчинення судом процесуальних дій з метою залучення її до участі в процесі в якості відповідного учасника цивільного процесу [3, с. 94, 95].

Як нами було зазначено вище, запроваджене в ст. 12 Закону та ст. 257-1 ЦПК України цивільне процесуальне регулювання одним чи кількома елементами прив'язане до тимчасово окупованої території України (суб'єктом, об'єктом, юридичним фактом). Таке правове регулювання у вигляді окремих цивільно-процесуальних процедур як процесуально-правового засобу механізму цивільно-процесуального регулювання, дещо нагадує підхід, який покладено в основу законодавства певної країни при формуванні системи норм, що регулюють підсудність спорів з іноземним елементом судам цих країн (інститут міжнародної підсудності як складова міжнародного цивільного процесу) [4, с. 152]. В міжнародному цивільному процесі під підсудністю цивільних справ з іноземним елементом розуміють компетенцію судів певної держави щодо розгляду та вирішення цивільних справ і виконання окремих процесуальних дій за участю іноземного елемента [5, с. 271]. І хоча в досліджуваних нами цивільно-процесуальних правовідносинах неможна вести мову про «іноземний елемент» та про «міжнародне приватне право», проте встановлені в ст. 12 Закону та ст. 257-1 ЦПК України цивільно-процесуальні норми чітко і однозначно дають нам підстави виокремлювати такі структурні елементи правовідносин, як суб'єкт, об'єкт та юридичний факт (суб'єкт – мешканець тимчасово окупованої території; об'єкт – нерухоме або спадкове майно знаходиться на тимчасово окупованій території України або дії мали місце на зазначеній території; юридичний факт – факт народження або смерті мав місце на тимчасово окупованій території України). Зазначені цивільно-процесуальні норми встановлюють виключення цивільних справ з підсудності судів, розташованих на тимчасово окупованих територіях України, та відносять ці справи до підсудності судів, розташованих поза межами тимчасово окупованих територій (або до підсудності місцевих загальних судів міста Києва, або місцевих загальних судів Донецької і Луганської областей).

Причому таке цивільно-процесуальне регулювання, як вбачається з положень Закону, запроваджено з метою забезпечення прав і свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, особливо це стосується здійснення права власності на нерухоме

майно (в т.ч. вчинення правочинів щодо нерухомого майна) та права на спадкування, що є інститутами цивільного права (а диференціація приватного права як раз й зумовлює диференціацію цивільного судочинства [6, с. 54–55; 7, с. 6–10]). І тут ми погоджуємось з провідними вченими-процесуалістами, що цивільне процесуальне право як самостійна галузь права у механізмі правового регулювання пов'язана з галузями матеріального права функціонально. Ці функціональні зв'язки виявляються у факті застосування судом та іншими органами цивільної юрисдикції норм матеріального права при розгляді й вирішенні цивільних справ (визнання права; визнання правочину недійсним; припинення дії, яка порушує право тощо). А оскільки охоронні правовідносини стають об'єктом процесуального впливу – предметом судового або іншого юридичного розгляду і потребують для своєї реалізації специфічного комплексу норм процесуального права, що регулюють специфічні юридичні процедури [8, с. 62].

Саме зазначені «специфічні юридичні процедури» в цивільному судочинстві, з яких ми й почали наше дослідження, на нашу думку, дозволяють вести мову про диференціацію цивільного судочинства за особливостями провадження в окремих категоріях цивільних справ [9, с. 28]. Причому термін «судова справа» доцільно розуміти як правове питання, що виникло із певного виду матеріальних правовідносин і передане на розгляд суду цивільної, господарської чи адміністративної юрисдикції [10, с. 9–10]. Ми підтримуємо думку, що класифікація судових справ може бути як простою (однорівневою), так і складною (багаторівневою). Потреби сучасного цивільного судочинства обумовлюють те, що будь-яка однорівнева класифікація судових справ не дасть змогу адекватно досягнути її завдань [9, с. 29]. При цьому найпоширенішим критерієм виділення груп судових справ є зміст (характер, природа) матеріальних правовідносин, який традиційно розкривають через такі елементи: предмет правовідносин, суб'єктний склад, об'єкт захисту тощо [11, с. 44]. Зазначені елементи повністю накладаються на виділені нами раніше елементи цивільно-процесуальних правовідносин, адже як суб'єктний склад, так й об'єкт захисту пов'язаний із фактом тимчасової окупації частини території України, що спричинило неможливість звернення громадян до судів, розташованих на зазначеній території. І саме для таких цивільно-процесуальних відносин законодавцем було запроваджено особливе правове регулювання, що й дозволяє нам говорити про існування нової категорії цивільних справ. До речі, назва статті 257-1 ЦПК України «Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України» вже сама собою свідчить про існування в цивільному судочинстві такої категорії цивільних справ, як «справи про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України». А ст. 12 Закону дає підстави для виділення таких категорій справ, як «цивільні справи, підсудні місцевим загальним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя».

В юридичній літературі як раз із різноманіттям судових справ пов'язується диференціація процесуальних форм їх розгляду з метою його прискорення, полегшення отримання судового захисту заінтересованими особами [12, с. 48–49]. Наявність судових процедур в межах виду провадження і в межах тієї чи іншої стадії процесу є зовнішнім виразом внутрішньої диференціації цивільної процесуальної форми [13]. Диференціація судових процедур, як зазначають деякі науковці, має зумовлюватись передусім специфікою предмета спору та складністю справи. Тобто при розгляді конкретної справи і здійсненні правосуддя в цілому має максимально досягатися мета цивільного судочинства з мінімізацією часу та матеріальних витрат, адже неоднорідність цивільних справ (як за характером спору, так й за складністю), які підлягають розгляду і вирішенню в судах, має передбачати наявність різних шляхів досягнення цілей правосуддя, оптимальних (пристосованих) для тієї чи іншої категорії справ [14, с. 330].

Саме процедура, з одного боку, здатна стати ефективним критерієм внутрішньої

диференціації цивілістичного процесу – без загрози його диверсифікації, а з іншого – зіграти роль «поєднуючого мосту» між різними формами і способами захисту, забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів [15]. Водночас, як вважають провідні вчені-процесуалісти, зміни та доповнення у випадку необхідності мають бути внесені лише до тієї групи норм, яка регулює відносини з визначення та розпорядження предметом позову й правомочності суду при ухваленні рішення [16, с. 90].

При цьому одні науковці виділяють лише окремі особливості розгляду деяких категорій справ, які можуть стосуватися підсудності, судових витрат, строків розгляду, звернення рішення до виконання і т.п. [17, с. 193–194], а інші науковці подають значно розширений перелік таких особливостей, які можуть міститись у спеціальних статтях цивільного процесуального законодавства, зокрема: 1) питання підсудності; 2) суб'єктів права звернення до суду та інших учасників процесу; 3) строки звернення до суду; 4) можливі способи захисту; 5) особливості доказування (правила про допустимість засобів доказування, про розподіл між сторонами обов'язку доказування і т.і.); 6) особливості негайного виконання рішення і набрання ним законної сили; 7) особливості оскарження рішення чи обмеження його преюдиціальної сили (встановлення заборони на апеляційне чи касаційне оскарження або можливість оскарження лише в частині встановлених фактів); 8) особливості встановлення порядку і способу виконання рішення (виконання під умовою); 9) особливості одночасного чи окремого покладення на позивача обов'язків, а на відповідача прав; 10) інші особливості розгляду окремої категорії справ [18, с. 162].

Науковці називають спеціальні норми, що встановлюють специфіку розгляду справ, правилами, які застосовуються при розгляді та вирішенні справ певної матеріально-правової природи. Основною ознакою цього виду спеціальних норм є обмеження сфери застосування – вони діють при розгляді будь-якої конкретної категорії справ, наприклад, тільки трудових або тільки сімейних [19, с. 245].

Зазначені окремі особливості у вигляді спеціальних норм повністю притаманні встановленим статтею 257-1 ЦПК України особливостям провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України. Так, зазначеною статтею 257-1 ЦПК України визначено: а) суб'єктів звернення до суду із заявою про встановлення факту народження особи або смерті на тимчасово окупованій території України (батьки, родичі, їхні представники або інші законні представники дитини, або родичі померлого або їхні представники) та підсудність таких справ (до будь-якого суду за межами тимчасово окупованої території) (ч. 1); б) строки розгляду таких справ (невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду) (ч. 2); в) правило про негайне виконання ухваленого рішення суду про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України (ч. 4); г) правило про негайну видачу копії судового рішення після його проголошення (що виключає можливість проголошення лише його вступної та резолютивної частини) (ч. 5).

Подібні особливості у вигляді спеціальних норм встановлено також й у ст. 12 Закону, згідно з якими змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, та віднесено їх розгляд до місцевих загальних судів міста Києва (який визначає Апеляційний суд міста Києва). Тобто і в цьому випадку можна вести мову про існування таких категорій цивільних справ, як «справи, підсудні розташованим на тимчасово окупованій території судам». Причому, якщо йдеться про цивільні справи, підсудні розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, то підсудність цих справ віднесено до місцевих загальних судів міста Києва (ст. 12 Закону). Якщо ж йдеться про підсудність цивільних справ, підсудних місцевим загальним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції (окремі райони Донецької і Луганської областей), то територіальна підсудність таких цивільних справ визна-

чена іншим місцевим судам на території Донецької і Луганської областей згідно з розпорядженням голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 02.09.2014 № 2710/38-14 [20].

Зазначені спеціальні правила передусім забезпечили реалізацію права на судовий захист жителям тимчасово окупованих територій, зокрема в частині дотримання принципу доступності правосуддя, сутність якого науковці пов'язують з відсутністю надзвичайних, необґрунтованих правових та практичних перешкод для розгляду справи в суді [21, с. 242, 245] та розглядають цей принцип як таке правило, відповідно до якого усяка зацікавлена особа вправі звернутися в порядку, передбаченому законом, до суду за захистом прав й інтересів та відстоювати їх у судовому процесі [22, с. 106–107], що є передусім необхідним для юридичного встановлення в судовому порядку фактів народження і смерті особи на тимчасово окупованих територіях України.

Підтримуючи наукові думки О.О. Кармази стосовно охорони та захисту цивільних прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території [23], зазначимо, що охорона та захист цивільних прав у цивільному процесі громадян України, які проживають (мешкають) на окупованій території України, здійснюється на підставі загальних норм Цивільного процесуального кодексу України та спеціальних норм, встановлених в Законі, у спосіб та в межах, визначених національним законодавством України.

Висновки. Таким чином, у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України, на якій припинили роботу органи державної влади, в т.ч. суди, державою було запроваджено особливе цивільно-процесуальне регулювання правовідносин, в яких один з елементів (суб'єкт, об'єкт, юридичний факт) прив'язано до тимчасово окупованої території України, шляхом встановлення спеціальних правил, які визначають підсудність цивільних справ, які раніше були підсудні розташованим на тимчасово окупованій території судам. Також було визначено специфічну юридичну процедуру встановлення в судовому порядку фактів народження і смерті громадян на тимчасово окупованій території України. Зазначеними спеціальними цивільно-процесуальними нормами фактично було оформлено диференціацію цивільного судочинства як форми охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території. Це дало нам підстави для виділення у зв'язку з цим відповідних категорій цивільних справ, для яких було передбачено особливі процедури їх розгляду. Така диференціація цивільного судочинства, на наше переконання, дозволяє максимально забезпечити цивільні права мешканців тимчасово окупованих територій та підвищити ефективність цивільної процесуальної форми в цілому.

Список використаної літератури:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території України» № 3171 від 22.09.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56595.
2. Невестюк С. В. Механізм цивільного процесуального регулювання: дис. … канд.. юрид. наук: 12.00.03. К., 2016. 210 с.
3. Братель О Г. Юридичні факти – події як складова цивільних процесуальних юридичних фактів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2015. Випуск 4. Том 1. С. 93–97.
4. Цірат Г. А. Міжнародна підсудність. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2009. Випуск 84 (Частина II). С. 151–160.
5. Проблемы науки гражданского процессуального права / В. В. Комаров, В. А. Бигун, В. В. Баранкова; Под ред. проф. В. В. Комарова. Харьков: Право, 2002. 440 с.
6. Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации: монография. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. 499 с.
7. Чечина Н. А. Предмет и система гражданского процессуального права. Актуальные проблемы гражданского процесса / Под ред. В. А. Мусина. СПб., 2002. С. 6–10.

8. Комаров В. В. Вчення про предмет цивільного процесуального права. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 58–62.
9. Бобрик В. І. Внутрішня диференціація цивільного та господарського процесу. Цивілістична процесуальна думка. 2015. № 1. С. 26–31.
10. Уніфікація і диференціація процедур цивільного, господарського та адміністративного судочинства: монографія / за заг. ред. В. І. Бобрика. К.: НДІ приват. права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 202 с.
11. Ефимова Ю. В. Специализация гражданско-процессуальной деятельности: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.15. Саратов, 2005. 212 с.
12. Судебная реформа в прошлом и настоящем / В. М. Жуйков, И. В. Гессен. М.: Статут; РАП, 2007. 415 с.
13. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М.: Волтерс Клувер, 2008. 696 с.
14. Короєд С. О. Спрощення судових процедур як окремий напрям оптимізації цивільного процесу України. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 57. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 328–332.
15. Сахнова Т. Судебные процедуры (о будущем цивилистического процесса). Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 2. С. 9–14.
16. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. Х.: Право, 2011. 1352 с.
17. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под общ. ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М.: Юрид. лит., 1976. 280 с.
18. Бобрик В. І. Галузеве матеріально-правове забезпечення цивільного процесуального законодавства. Митна справа. Спеціальний випуск. 2014. С. 158–163.
19. Баулин О. В. Методика определения особенностей рассмотрения отдельных категорий гражданских дел. Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Вып. 1 / Отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Челышев. М. : Статут, 2006. С. 244–249.
20. Про визначення територіальної підсудності справ: розпорядження голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 02.09.2014 № 2710/38-14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2710740-14#Text.
21. Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М.: ООО »ТК Велби», 2003. 720 с.
22. Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.: НОРМА, 1999. 302 с.
23. Кармаза О. О. Забезпечення цивільних прав громадян в умовах дії правового режиму на тимчасово окупованій території України: загальнотеоретичні положення нотаріального процесу. Публічне право. 2015. № 3. С. 305–312.

Lutska G. V. FEATURES OF CIVIL PROCEDURAL REGULATION OF LEGAL RELATIONS WITH THE PARTICIPATION OF RESIDENTS OF THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE AS A BASIS FOR INTERNAL DIFFERENTIATION OF CIVIL PROCEEDINGS

Peculiarities of civil procedural regulation established in connection with the temporary occupation of part of the territory of Ukraine are considered. The characteristic of the specified procedural features - specific procedural procedures as a basis for differentiation of civil proceedings is given. Attention is paid to the study of the temporary occupation of part of the territory of Ukraine as a kind of civil procedural legal facts. The elements (subject, object, legal fact) of civil-procedural legal relations are determined taking into account the introduced features of their procedural regulation. Attention is drawn to the fact that special procedural regulations have been introduced to ensure the rights and freedoms of citizens living in the temporarily occupied territory of Ukraine, in particular to ensure the exercise of property rights (including real estate transactions) and the right to inherit, as well as establishing the facts of birth and death in the temporarily occupied territory.

It is substantiated that the analyzed special civil procedural norms actually formalized the differentiation of civil proceedings as a form of protection and defense of civil rights of citizens living in the temporarily occupied territory. The existence of grounds for allocating the relevant categories of civil cases in this connection, for which the law has established special procedures for their consideration, has been proved. It is concluded that in connection with the temporary occupation of the part of the territory of Ukraine, where the state authorities have stopped working, including courts, the state has introduced a special civil procedural regulation of legal relations, in which one of the elements (subject, object, legal fact) is tied to the temporarily occupied territory of Ukraine, by establishing special rules that determine the jurisdiction of civil cases, which previously they were defendants in the courts located in the temporarily occupied territory. A specific legal procedure for establishing in court the facts of birth and death of citizens in the temporarily occupied territory of Ukraine was determined. These special civil procedural norms actually formalized the differentiation of civil proceedings as a form of protection and defense of civil rights of citizens living in the temporarily occupied territory.

Key words: *civil proceedings, civil procedure regulation, civil cases, differentiation, court procedures, peculiarities of court proceedings, jurisdiction, temporarily occupied territory.*

УДК 343.36

А. М. Терно
здобувач
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ПРИНЦИПИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ УМИСНОГО НЕВИКОНАННЯ СЛУЖБОВОЮ ОСОБОЮ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Ч. 4 СТ. 282 КК УКРАЇНИ)

У статті розкрито суть та значення принципів криміналізації умисного невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини (ч. 4 ст. 382 КК України).

Доведено, що говорити сьогодні про декриміналізацію невиконання рішення ЄСПЛ можна лише за умови реальної аргументації таких процесів. В іншому разі декриміналізація може бути сприйнята суспільною думкою не як зміна форми соціального контролю, а як абсолютний дозвіл на дії, що раніше засуджувались.

Кримінальна відповідальність за невиконання рішення ЄСПЛ зумовлена, передусім, значною суспільною небезпекою таких діянь. Також про доцільність криміналізації невиконання рішення ЄСПЛ свідчать й інші підстави криміналізації, передусім, відносна поширеність діяння. При цьому констатовано, що криміналізація невиконання рішення ЄСПЛ здійснена із частковим порушенням її принципів.

Ключові слова: *покарання; принципи уриміналізації; умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини;*

Постановка проблеми. *Законодавству всіх країн Європи притаманний принцип, за яким обов'язковим є остаточне судове рішення. Сказане стосується й рішень ЄСПЛ. Ратифікація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод привела до того, що Україна зобов'язана визнати положення цього акта частиною національного законодавства й взяти на себе зобов'язання виконувати рішення ЄСПЛ. Таке правило передбачено ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [9]. Ці норми мають беззаперечне значення в частині їх практичної реалізації.*

Кримінально-правова заборона породжується об'єктивними потребами суспільства в охороні певних відносин. Окремі прогалини в правовому регулюванні можуть призвести до двох небажаних діаметрально протилежних наслідків: відсутності належних заходів кримінально-правової охорони окремих видів відносин, а також надмірності таких заборон.

Недопущення зазначених негативних явищ здійснюється лише за допомогою адекватного відображення в кримінальних законах соціальної дійсності, що можливе виключно у випадку, якщо в процесі криміналізації будуть враховані об'єктивні знання, що визначають обґрунтованість кримінально-правової заборони.

Результатом криміналізації є сукупність норм кримінального права, які передбачають перелік кримінальних правопорушень та порання за їх вчинення, а також підстави й умови притягнення осіб до кримінальної відповідальності, звільнення від неї за визначені злочини [8, с. 197].

Метою статті розкриття суті та значення принципів криміналізації умисного невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини (ч. 4 ст. 382 КК України).

Теоретичною базою написання статті стали праці вітчизняних та зарубіжних учених у галузі, кримінального права, зокрема, таких, як: Ю.В. Александрова, М.І. Бажанова, Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, І.С. Власова, А.В. Валахової, М.А. Гараніної, Л.Д. Гаухмана, В.О. Глушкова, М.С. Голоднюка, І.А. Дришлюка, О.О. Кваши, М.Й. Коржанського, О.М. Костенка, Я.М. Кульберга, А.Г. Мартіросяна, М.І. Мельникова, А.А. Музики, В.О. Навроцького, А.В. Наумова, В.І. Осадчого, О.Я. Свєт-

© Терно А. М., 2017

лова, В.В. Сташиса, С.А. Семенова, Ю.І. Стецовського, Ш.С. Рашковської, С.А. Тарарухіна, В.Я. Тація, П.Ф. Тельнова, С.І. Тихенка, І.М. Тяжкової, В.І. Тютюгіна, А.П. Тузова, Є.В. Фесенка, В.Д. Філімонова, М.І. Хавронюка та інших вчених.

Здобутки цих учених містять низку системних положень і висновків, які прямо або опосередковано стосуються підстав до криміналізації невиконання рішення Європейського суду з прав людини.

Варто констатувати, що дисертаційних і монографічних праць, присвячених кримінально–правому аналізу принципів криміналізації умисного невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини (ч. 4 ст. 382 КК України) дотепер не здійснено, що і зумовило вибір автором теми даної статті.

Основний зміст статті.

Принципи криміналізації, являють собою певні обмеження встановлення кримінальної караності діяння, пов'язані з особливостями законодавчої техніки, вимогами внутрішнього порядку. Їх поділяють на:

– системно-правові принципи (відповідність норми права загальним принципам системи права): 1) конституційна адекватність криміналізації; 2) процесуальна можливість здійснення переслідування;

– принципи, які стосуються законодавчої техніки: 1) відсутність прогалин у законі; 2) визначеність і єдність термінології; 3) ненадмірність заборони.

Розгляду принципи криміналізації невиконання рішення ЄСПЛ, першочергово слід акцентувати увагу на такому системно-правовому принципі, як *конституційна адекватність криміналізації.* Він полягає в тому, що криміналізація діяння повинна відбуватися відповідно до норм Конституції.

Конституція України містить кілька норм, відповідно до яких прийнята ч. 4. ст. 382 КК України. Насамперед, звернемо увагу на ст. 9 Конституції України, відповідно до якої чинні міжнародні договори України, щодо яких Верховна Рада України надала згоду на обов'язковість їх застосування, вважаються невід'ємною частиною національного законодавства України. Таким чином, Конвенція є частиною національного законодавства України, самостійним джерелом вітчизняного кримінального права, поряд з КК України, а тому має бути належним чином встановлено порядок її реалізації та захисту від порушень.

Звісно, потрібно звернути увагу й на п. 9 ч. 3 ст. 129 Конституції України, де закріплено основну засаду судочинства – обов'язковість рішень суду. Також заслуговує на увагу розділ II Конституції, у якому закріплено права і свободи людини і громадянина, багато з яких передбачені в Конвенції й мають належним чином забезпечуватись державою.

Отже, встановлення відповідальності за невиконання рішення ЄСПЛ спрямоване на виконання положень Конституції України щодо утвердження прав і свобод людини і громадянина, належного здійснення судочинства тощо, а також покращення стану виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, одним із яких є обов'язок щодо виконання рішення ЄСПЛ.

Наступним системно-правовим принципом криміналізації є *процесуальна можливість здійсненність переслідування*. Суть цього принципу полягає в тому, що норма кримінального закону буде практично функціональною й достатньо ефективною лише тоді, коли існує реальна можливість доведення всіх ознак складу кримінального правопорушення [4, с. 253]. Як слушно зазначає Т. М. Марітчак, чим стабільніше, простіше й зрозуміліше законодавство, тим менше помилок у кваліфікації кримінальних правопорушень допускають особи, які проводять кримінально-правову кваліфікацію [7, с. 502]. Будь-яка ознака складу кримінального правопорушення повинна бути сформульована таким чином, щоб факт її існування в більшості випадків міг бути виявленим та доведеним: а) з достатньою мірою достовірності; б) процесуально допустимими діями; в) без шкоди для моралі та соціально позитивних міжособових зв'язків людей [8, с. 232].

Повна відсутність судової практики за ч. 4 ст. 382 КК України є достатньою підставою для того, щоб стверджувати про серйозні проблеми з процесуальною здійсненністю переслідування за цей злочин. Серед причин, що унеможливлюють розслідування таких кримінальних пра-

вопорушень, на нашу думку, доцільно назвати відсутність чіткого визначення категорій осіб, що можуть бути визнані винними у вчиненні такого кримінального правопорушення, відсутність чіткого законодавчого регулювання механізму виконання рішення ЄСПЛ, а також методики визначення належності виконання чи невиконання рішення ЄСПЛ. Але, як слушно зауважив В. М. Кудрявцев, практика притягнення до кримінальної відповідальності може не відповідати тим об'єктивним можливостям, які їй надає кримінальний закон; у такому разі навряд чи можна говорити про неефективність закону [6, с. 40]. Тому стверджувати про неефективність і недоцільність існування кримінально-правової норми, передбаченої ч. 4 ст. 382 КК України, лише на підставі відсутності судової практики завчасно.

Звертаючи увагу на принципи криміналізації, що стосуються законодавчої техніки, необхідно, передусім, зосередитись на визначенні *необхідності усунення прогалин у законодавстві* щодо невиконання рішення ЄСПЛ. Суть цього принципу полягає в тому, що під час вирішення питання про криміналізацію певного діяння необхідно встановити, чи не призведе це до нормативної прогалини або, навпаки, до надмірності правового регулювання в системі чинного кримінального законодавства [8, с. 229].

Деякі науковці переконані, що невиконання рішення ЄСПЛ за своєю суттю є різновидом невиконання судового рішення, тому в разі потреби такі дії можна кваліфікувати за ч. 1–3 ст. 382 КК України [2, с. 812]. На нашу думку, зважаючи на наявність в Україні спеціального Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який закріплює спеціальну процедуру виконання рішень ЄСПЛ, та водночас на відсутність дієвого механізму виконання рішень ЄСПЛ і неодноразові вказівки на це власне самим ЄСПЛ, в Україні доцільним є існування кримінально-правової заборони не тільки за невиконання судового рішення загалом, але й невиконання рішення ЄСПЛ зокрема. Через це видається, що наявність ч. 4 ст. 382 КК України не створює надмірності в системі кримінального законодавства України, а свідчить про диференціацію кримінальної відповідальності за невиконання судових рішень.

Ще одним принципом криміналізації, що стосується законодавчої техніки, є *визначеність і єдність термінології*. Він означає, що криміналізація певного діяння має бути здійснена в чітко визначених законодавчих термінах, які є єдиними як для Загальної, так і для Особливої частини КК України [8, с. 238].

На нашу думку, криміналізація невиконання рішення ЄСПЛ частково суперечить цьому принципу, адже в диспозиції ч. 4 ст. 382 КК України вказано лише на «невиконання», тоді як у ч. 1 цієї ж статті також використаний такий термін, як «перешкоджання виконанню». Це певною мірою звужує сферу застосування кримінальної відповідальності. Спосіб вирішення цієї проблеми буде розглянуто в наступному розділі.

Також у ч. 1 ст. 382 КК України вказано на умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили. У ч. 4 ст. 382 КК України відсутня вказівка на те, що кримінальна відповідальність за невиконання рішення ЄСПЛ настає лише за умови, що таке рішення набрало законної сили. Однак це не є порушенням принципу єдності термінології, оскільки рішення ЄСПЛ, як і рішення національних судів, є обов'язковим до виконання лише після того, як набере законної сили. Навпаки, ми вважаємо зайвою в ч. 1 ст. 382 КК України вказівку та те, що судове рішення має набрати законної сили, адже, відповідно до чинного законодавства, лише те рішення, що набрало законної сили, підлягає виконанню.

Важливим принципом криміналізації також є *ненадмірність заборони*, суть якого полягає в тому, що покарання, яке застосовується до винної особи, має відповідати суспільній небезпечності кримінального правопорушення, обставинам його вчинення та особі винного. Ми погоджуємося з Н. О. Коваленко, яка вказує, що санкція ч. 4 ст. 382 КК України не відповідає критеріям криміналізації: передбачене нею покарання є неспіврозмірним із характером та ступенем суспільної небезпеки кримінального правопорушення, а також жодним чином не сприяє реальному виконанню Україною рішень

ЄСПЛ [4, с. 232]. Детальніше шляхи вирішення цього питання будуть розглянуті при характеристиці призначення покарання за невиконання рішення ЄСПЛ (розділ 3).

Висновки

Отже, вивчення принципів та підстав криміналізації невиконання рішення ЄСПЛ дало змогу зробити висновок про те, що кримінальна відповідальність за невиконання рішення ЄСПЛ зумовлена, передусім, значною суспільною небезпекою таких діянь. Також про доцільність криміналізації невиконання рішення ЄСПЛ свідчать й інші підстави криміналізації, передусім, відносна поширеність діяння. При цьому констатовано, що криміналізація невиконання рішення ЄСПЛ здійснена із частковим порушенням її принципів.

Говорити сьогодні про декриміналізацію невиконання рішення ЄСПЛ можна лише за умови реальної аргументації таких процесів. В іншому разі декриміналізація може бути сприйнята суспільною думкою не як зміна форми соціального контролю, а як абсолютний дозвіл на дії, що раніше засуджувались [1, с. 213–214]. Таким чином, виникає парадокс: з одного боку, норма не діє (недосконале регулятивне законодавство й процесуальні можливості доведення такого кримінального правопорушення, свідченням чого є те, що з 2001 р. судами не розглянуто жодної справи за умисне невиконання службовою особою рішення ЄСПЛ), а з іншого – виключення цієї норми з КК України спричинить ще більше проблем і негативно позначиться на стані захищеності прав і свобод.

Спиок використаної літератури:

1. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. Москва : ИНФРА-М, 2004. 184 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
3. Дудоров О. О., Хавронюк М. І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
4. Злобин Г. А. Умысел и его формы. Москва : Юрид. лит., 1972. 264 с.
5. Коваленко Н. О. Кримінальна відповідальність за невиконання рішень Європейського Суду з прав людини в контексті міжнародних зобов'язань України. *Кримінальне право: традиції та новації* : матеріали Міжнар. круглого столу, присвяченого 90-літтю з дня народження видатного вченого, героя України, академіка В. В. Сташиса [9–10 липня 2015 р.]. Полтава ; Харків, 2015. С. 230–234.
6. Кудрявцев В. Н. Эффективность закона как средства осуществления уголовной политики. *Основные направления борьбы с преступностью*. Москва : Юрид. лит, 1975. С. 38–42.
7. Марітчак Т. Запобігання помилкам у кваліфікації злочинів. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2003. Вип. 38. С. 502–509.
8. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. М. Яковлева. Москва : Наука, 1982. 304 с.
9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006. *ВВР.* 2006. № 30. Ст. 260.

Терном А. М. Принципы криминализации умышленного невыполнения должностным лицом решения Европейского суда по правам человека (ч. 4 ст. 282 УК Украины)

В статье раскрыта суть и значение принципов криминализации умышленного невыполнения должностным лицом решения Европейского суда по правам человека (ч. 4 ст. 382 УК Украины).

Доказано, что говорить сегодня о декриминализации неисполнения решения ЕСПЧ можно только при условии реальной аргументации таких процессов. Иначе декриминализация может быть воспринята общественным мнением не как изменение формы социального контроля, а как абсолютное разрешение на действия, которые ранее осуждались.

Уголовная ответственность за невыполнение решения ЕСПЧ обусловлена, прежде всего, в значительной общественной опасностью таких деяний. Также о целесообразности криминализации неисполнение решения ЕСПЧ свидетельствуют и другие основания криминализации, прежде всего, относительная распространенность деяния. При этом констатировано, что криминализация неисполнение решения ЕСПЧ осуществлена с частичным нарушением ее принципов.

Ключевые слова: *наказание; принципы криминализации; умышленное неисполнение должностным лицом решения Европейского суда по правам человека.*

Terno A. M. Principles of criminalization of intentional non-enforcement by a public servant of the decision of the European Court of Human Rights (Part 4 of Article 282 of the Criminal Code of Ukraine)

The article reveals the essence and significance of the principles of criminalization of intentional non-compliance by a public servant with the decision of the European Court of Human Rights (Part 4 of Article 382 of the Criminal Code of Ukraine).

The author emphasizes that the principles of criminalization are certain restrictions on the formation of criminal penalties, related to the peculiarities of the legislative technique, the requirements of internal order.

All kinds of such principles also apply to the criminalization of intentional non-compliance by a public servant with a decision of the European Court of Human Rights.

Systemic and legal principles, which provide for the conformity of a rule of law with the general principles of the legal system, include the constitutional adequacy of criminalization and the procedural possibility of prosecution;

Among the principles relating to legislative technique, the author includes the absence of gaps in the law, the certainty and unity of terminology and the excessive nature of the prohibition.

It is proved that today we can talk about the decriminalization of non-compliance with the decision of the European Court of Human Rights only if such processes are really argued. Otherwise, decriminalization may be perceived by public opinion not as a change in the form of social control, but as an absolute permission for previously condemned actions.

Criminal liability for non-compliance with the decision of the European Court of Human Rights is primarily due to the significant public danger of such acts. Other grounds for criminalization, first of all, the relative prevalence of the act, also testify to the expediency of criminalizing non-compliance with the ECHR decision. At the same time, it was stated that the criminalization of non-compliance with the decision of the European Court of Human Rights was carried out in partial violation of its principles.

Key words: *punishment; principles of criminalization; intentional non-compliance by a public servant with a decision of the European Court of Human Rights.*

УДК 342.95

В. С. Князєв
кандидат юридичних наук

ЗБЕРІГАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Стаття присвячена характеристики теоретичних та прикладних аспектів правовідносин пов'язаним з нормативно-правовими та організаційно-управлінськими питаннями зберігання та розпорядження майном, яке перейшло у розпорядження митних органів. Достатньо багаточисельні акти, які регулюють питання зберігання та розпорядження майном не дають відповідь на низку важливих питань, серед яких: відсутність визначення функцій щодо обов'язку переміщення на склад митниці ДФС товарів, тимчасовий строк зберігання яких закінчився; відсутність дієвого механізму розпорядження майном; відсутність норм, якими передбачалась би можливість притягнення до відповідальності за порушення митних правил керівника підприємства, яке надає послуги відповідального зберігання; наявність в чинному законодавстві корупціогенних факторів та рисків; невідповідність та неузгодженість деяких норм чинного законодавства з реаліями часу та змінами, які відбулись.

Наголошено, що внаслідок відсутності належних критеріїв відбору таких суб'єктів, та належного фінансування наданих послуг на складах підприємств, де розміщується майно передане митницею ДФС на зберігання відбуваються постійні втрати, підміни та інші незаконні дії з переданим на зберігання майном, що наносить збитки Державному бюджету України та призводить до ненадходження можливих платежів або вигоди від розпорядження таким майном або скарг від суб'єктів, які розмістили такий товар на зберігання.

Підкреслено, що зберігання та розпорядження майном є особливим видом митних правовідносин, пов'язаних з комплексом заходів пов'язаних з майном (товарами), які переходять у власність держави.

У законодавстві необхідно передбачити критерії розрахунку вартості послуг зберігання, переміщення товарів, охорони, навантаження, інвентаризації, тощо. В штатній структурі митниці ДФС необхідно передбачити посаду експерта, який би проводив оцінку майна, обов'язковим критерієм до якої встановити наявність відповідної ліцензії.

Ключові слова: *митниця ДФС, зберігання, майно, товари, склади митних органів, склад органу доходів і зборів, адміністрація порту.*

Актуальність теми дослідження. Проблематика поняття та змісту митних правовідносин відзначається своєю теоретичною та практичною актуальністю. Особливе місце у цій дискусії належить правовідносинам пов'язаним з нормативно-правовими та організаційно-управлінськими аспектами зберігання та розпорядження майном, яке перейшло у розпорядження митних органів. Разом із цим збільшуються і обсяги незаконно переміщуваних товарів, що зазвичай тягне за собою конфіскацію таких товарів. Значні обсяги майна, що вилучають митні органи, свідчать про зростання з кожним роком кількості правопорушень митних правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, що, у свою чергу, актуалізує питання вдосконалення митного законодавства країни у сфері розпорядження майном, яке перейшло у власність держави. Поряд із цим доходи від реалізації конфіскованого майна – одне з вагомих джерел поповнення державного бюджету митними органами.

Від того, наскільки ефективно проводитиметься розпорядження таким майном, прямо залежать обсяги наповнення бюджету [1]. Порядок роботи складу митного органу, в тому числі вимоги до їх відкриття та функціонування врегульовано положеннями Митного кодексу України [2], Порядком роботи складу митниці ДФС, за-

© Князєв В. С., 2017

твердженим наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 627 [3] та іншими нормативно-правовими актами.

Достатньо багаточисельні акти, які регулюють питання зберігання та розпорядження майном не дають відповідь на низку важливих питань, серед яких: відсутність визначення функцій щодо обов'язку переміщення на склад митниці ДФС товарів, тимчасовий строк зберігання яких закінчився; відсутність дієвого механізму розпорядження майном; відсутність норм, якими передбачалась можливість притягнення до відповідальності за порушення митних правил керівника підприємства, яке надає послуги відповідального зберігання; наявність в чинному законодавстві корупціогенних факторів та рисків; невідповідність та неузгодженість деяких норм чинного законодавства з реаліями часу та змінами, які відбулись.

Аналіз останніх досліджень. У напрямку визначення проблемних питань щодо майна, яке переходить у власність держави, працювали такі вчені: О. Ветушенко, Г. Галочка, Л. Дорофеєва, А. Бутенко, А. Корж, П. Пашко, І. Олександрова та І. Солодченко. Однак, слід відзначити, що проблемним питанням підвищення ефективності розпорядження конфіскованим майном приділено недостатньо уваги з боку вітчизняних науковців. На особливу увагу також заслуговують наукові дослідження Д. Дубицького, присвячені підвищення економічного ефекту від процесу розпорядження майном, що перейшло у власність держави [1].

Метою статті є дослідження теоретичних та прикладних аспектів зберігання та розпорядження майном, як особливий вид митних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Митні правовідносини доцільніше характеризувати як регульовані нормами митного права суспільні відносини, що виникають у процесі або із приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. У нашому баченні це урегульований митним законодавством вид суспільних відносин, щодо реалізації державної митної справи. Тобто відносини щодо порядку і умов переміщення товарів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обміну митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Так, відповідно до п. 9 ч. 1. ст. 92 Конституції України, встановлюється: «виключно законами України регулюються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та митної справи» засади митної справи визначаються виключно законами України [4].

Митні правовідносини мають типову структуру, складовими частинами митно-правових відносин є суб'єкти, об'єкти, зміст та юридичний факт. Ці елементи дуже тісно пов'язані між собою. Слід зазначити, що митно-правові відносини мають свої особливості, які пов'язані насамперед з суб'єктивним складом та змістом відносин. Доречною видається думка Халіпова С. В., що це відносини «між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності, митними органами та особами, що здійснюють діяльність у галузі митної справи» [5].

Предметом митних правовідносин є товари, предмети, транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України. Зауважимо, що предмети не можуть набувати суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а бути лише об'єктами чи предметами таких правовідносин. Відтак, вбачаємо некоректним формулювання у статтях МКУ конструкцій як от: «Поміщення товарів у митний режим…(ст. 71)», «митний режим імпорту може бути застосований до товарів…(ст. 75)» і т.д.

Питанням зберігання та розпорядження майном присвячений розділ VII «Зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення на складах

органів доходів і зборів та розпорядження ними» Митного кодексу України, Порядок роботи складу митниці ДФС, затвердженим наказом Мінфіну 30.05.2012 № 627 (далі – Порядок №627), Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340 (далі – Постанова 1340) та ряд інших нормативно-правових актів, більшість із яких прийняті багато років назад та є неадаптованими до умов сьогодення, у зв'язку з чим потребують нагального перегляду та удосконалення [2,3,6].

В МК України вживається термін склад органу доходів і зборів, а в Порядку № 627 – склад митниці ДФС. З метою однакового розуміння положень нормативно-правових актів, вважаємо, що понятійний апарат повинен бути однаково узгодженим.

В структурі митниці ДФС функціонує підрозділ складського обліку вилученого майна та розпорядження ним, до основних повноважень якого віднесено введення складського обліку, організація зберігання матеріальних цінностей, розпорядження майном, яким митниці ДФС набула права розпорядження. Штатна чисельність цих підрозділів в митницях ДФС є незначною та не дозволяє забезпечити належне виконання посадовими особами митниці ДФС покладених на них обов'язків щодо організації переміщення, розміщення, складського обліку, видачі, проведення перерахунку, розпорядження в установлені законом строки майном, яке підлягає обов'язковому розміщенню на складах митниці ДФС або може бути розміщено.

Так, на прикладі Одеської митниці ДФС в її штатній структурі утворено сектор складського обліку та вилученого майна, а склади знаходяться на всій території Одеської області зокрема, (м. Ізмаїл, м. Білгород-дністровський, м. Котовськ, тощо).

Окрім цього в митницях ДФС немає власних складських приміщень, які б могли забезпечити зберігання усієї кількості товарів, які повинні або можуть зберігатись на складах органу доходів і зборів, митниці ДФС змушені укладати договори відповідального зберігання з підприємствами на складах яких створенні відповідні умови для зберігання майна.

Внаслідок відсутності належних критеріїв відбору таких суб'єктів, та належного фінансування наданих послуг на складах підприємств, де розміщується майно передане митницею ДФС на зберігання відбуваються постійні втрати, підміни та інші незаконні дії з переданим на зберігання майном, що наносить збитки бюджету України та призводить до ненадходження можливих платежів або вигоди від розпорядження таким майном або скарг від суб'єктів, які розмістили такий товар на зберігання.

Митниця ДФС оплачує підприємствам, які надають послуги відповідального зберігання (переміщення, розвантаження, зберігання, схоронність майна) 10 грн незалежно від місця знаходження складських приміщень та його квадратури.

Таким чином, вважаємо за доцільне вжити заходи щодо отримання власних складів в необхідній кількості, а в МК України внести зміни та зазначити, що надання послуг підприємствами щодо зберігання товарів на складах органу доходів і зборів є діяльністю, на яку надається дозвіл по аналогії відкриття та функціонування складів тимчасового зберігання. З урахуванням норм МК України необхідно розробити порядок надання дозволу на відкриття складу митниці ДФС підприємствами.

Крім цього, статті МК України, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення, які можуть відбутись на складах митниці ДФС, необхідно доопрацювати, передбачивши можливість притягнення до відповідальності відповідальних осіб підприємств, які надають послуги відповідального зберігання майна.

Окремим нормативно-правовим актом необхідно розробити механізм відбору суб'єктів господарювання, що залучаються для здійснення митницями окремих операцій з майном, яке переходить у власність (зберігання, оцінки, інвентаризації, переміщення, розвантаження реалізації).

Окрім цього, необхідно розробити методичні рекомендації щодо алгоритму дій щодо розпорядження майном, яке перейшло у власність держави у розрізі основних товарних груп, що дозволить опе-

ративно розпоряджатись майном.

В законодавстві відсутнє чітке визначення критеріїв великої та малої партії товару, що на практиці ускладнює прийняття рішення щодо реалізації майна через митний аукціон чи розріджу торгівлю. Тому пропонується визначити критерії великої та малої партії та можливість реалізації великої партії товарів, які швидко псуються через роздрібну торгівлю.

Окрім цього, з метою економії людського ресурсу та коштів, пропонується розробити порядок безоплатної передачі майна, яким митниця ДФС набула права розпорядження державних органам, встановивши, види товарів, які можуть бути передані (вугілля, автомобілі, техніка, тощо).

Нагальному вирішенню підлягає питання розпорядження товарами, ввезеними на територію Одеського порту ще до вступу Митного кодексу України. Необхідно розробити чіткий порядок розпорядження цим майном, з метою звільнення території порту від залежалого товару, які в більшості випадків є непридатним.

Також, потрібно з урахуванням реорганізаційних змін, які відбулись в портовій системі, передбачити обов'язок утримувача складу, стивідорної компанії, або адміністрації порту переміщувати товар, тимчасовий строк зберігання якого у зоні митного контролю закінчився.

Нагального дослідження потребують й питання проведення конкурсного відбору підприємств-організаторів митних аукціонах та підприємств, які мають право реалізовувати товари через роздрібну торгівлю.

У зв'язку з реорганізаційними змінами, з метою недопущення дублювання функцій та додаткового тиску на суб'єктів господарювання, враховуючи, що відбір підприємств, які мають право реалізовувати вилучене майно проводиться комісією, створеною при територіальних органах ГУ ДФС (в склад якої включений представник митниці), а остаточне рішення про включення підприємства в Єдиний реєстр суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати реалізацію безхазяйного майна та майна, що переходить у власність держави, погоджується з ДФС пропонується скасувати наказ Державної митної служби України від 14.02.2011 № 103 «Про затвердження Положення про умови та порядок проведення тендера (конкурсу) з визначення спеціалізованих підприємств - організаторів митних аукціонів».

Висновки дослідження. Підсумовуючи наголосимо на таких принципових положеннях, що визначають теоретичні та прикладні аспекти зберігання та розпорядження майном, як особливий вид митних правовідносин.

По-перше, зберігання та розпорядження майном є особливим видом митних правовідносин, пов'язаних з комплексом заходів пов'язаних з майном (товарами), які переходять у власність держави.

По-друге, необхідно передбачити на законодавчому критерії розрахунку вартості послуг зберігання, переміщення товарів, охорони, навантаження, інвентаризації, тощо. В штатній структурі митниці ДФС необхідно передбачити посаду експерта, який би проводив оцінку майна, обов'язковим критерієм до якої встановити наявність відповідної ліцензії.

По-третє, для прискорення реалізації майна, недопущення втрати його споживчих властивостей чи псування необхідно розробити механізм реалізації майна за допомогою електронних торгів, а також порядок реалізації майна «з контейнеру» без його попереднього переміщення на склад.

З метою удосконалення сфери нормативно-правового регулювання пропонуємо доповнити положення частину 1 т. 329 МК України «Місця розташування зон митного контролю» категорією «складах органу доходів і зборів», а також доповнити диспозицію ст.404 МК України «Види діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється органами доходів і зборів» наступними положеннями, доповнивши її п. 7 «відкриття та експлуатація складу органу доходів і зборів» та виклавши у наступному вигляді: «1. До видів діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється органами доходів і зборів, належать:

1) митна брокерська діяльність;

2) відкриття та експлуатація магазину безмитної торгівлі;

3) відкриття та експлуатація митного складу;

4) відкриття та експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу;

5) відкриття та експлуатація складу тимчасового зберігання;

6) відкриття та експлуатація вантажного митного комплексу;

7) відкриття та експлуатація складу органу доходів і зборів.

В цілому зазначені заходи мають призвести до наступного економічного та організаційно-правового ефекту: урегулювання порядку переміщення, зберігання та розпорядження майном; усунення корупціогенних ризиків та факторів; створення належних умов для зберігання товарів; можливість вжиття оперативних заходів щодо розпорядження майном; поповнення державного бюджету від розпорядження майном; можливість притягнення до відповідальності посадових осіб підприємств які надають послуги відповідального зберігання за порушення митних правил /інших осіб, в тому числі за порушення режиму зони митного контролю; спрощення процедури проведення конкурсу на отримання права реалізовувати майно; звільнення території Одеського морського торговельного порту від залежалих товарів; оперативне забезпечення державних органів необхідними товарами.

Список використаної літератури:

1. Дубицький Д. П. Аналіз та шляхи підвищення економічного ефекту від процесу розпорядження майном, що перейшло у власність держави / Д. П. Дубицький, С. О. Кравець // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. - 2012. - № 1. - С. 58-64.
2. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495–VI / Верховна Рада України. База «Законодавство України». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495–17
3. Про затвердження Порядку роботи складу митниці ДФС [Електронний ресурс]: Наказ Мінфіну 30.05.2012 № 627 / Верховна Рада України. База «Законодавство України». – Режим доступу: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12.
4. Конституція України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
5. Халипов С.В. Таможенное право : учебник / С.В. Халипов. – М. : ИКД Зерцало. – М, 2004. – 328 с.
6. Про Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним : Постанова КМУ від 25.08.1998 р. № 1340 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1340-98-%EF.

Kniaziev V. S. STORAGE AND DISPOSAL OF PROPERTY AS A SPECIAL TYPE OF CUSTOMS RELATIONS

The article is devoted to the characteristics of theoretical and applied aspects of legal relations pertaining to regulatory and organizational, and managerial issues of storage and disposal of property that has passed into the disposal of customs authorities. Quite a number of acts regulating the storage and disposal of property do not solve a number of important questions including: the lack of definition of functions on the obligation to move to the customs warehouse of the SFS goods, temporary storage period of which has expired; lack of an effective mechanism for disposing of property; the absence of norms that would provide for the possibility of prosecution for violation of customs rules of the head of the enterprise providing responsible storage services; presence of corruption-causing factors and risks in the current legislation; inconsistency of some regulations of current legislation with the facts of time and changes that have taken place.

It is emphasized that due to the lack of proper selection criteria for such entities, and proper financing of services provided in warehouses of enterprises where the property transferred by the SFS customs is stored, there are permanent losses, substitutions and other illegal actions with property transferred to storage, which damages the State Budget Ukraine and leads to complaints from entities that have placed such goods in storage or non-receipt of possible payments or benefits from the disposal of such property.

It is emphasized that the storage and disposal of property represent a special type of customs relations pertaining to a set of measures related to property (goods) that become the property of the state.

The legislation should provide criteria for calculating the cost of services for storage, movement of goods, security, loading, inventory, etc. The employee structure of the SFS customs should provide for the position of an expert who would conduct an appraisal of property, the mandatory criterion for which is to establish the existence of an appropriate license.

Key words: *SFS customs, storage, property, goods, warehouses of customs bodies, composition of the body of revenues and duties, port administration.*

НОТАТКИ