2018 р., № 4 (33)

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, д.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
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, 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
31 жовтня 2018 р., протокол № 2

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, 2018. – № 4 (33). – 248 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 22.10.2018.
Підписано до друку 05.11.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 33-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2018

ЗМІСТ

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

В. М. Братасюк
ПРИНЦИП ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ
ЯК ЗАСАДА СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ **5**

О. В. Дєхтярьов, О. Б. Олійник
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ЗНАЧЕННЯ НОРМИ ПРАВА **11**

Р. Ю. Матяшовська
ГАРАНТІЇ ПРАВ ДІТЕЙ, ЩО НАРОДЖЕНІ
ЗА ДОПОМОГОЮ МЕТОДУ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА **16**

М. І. Рішко
ШЛЯХИ ЯКІСНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ
НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ **21**

Л. Г. Удовика, А. М. Середа
СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ **27**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

В. М. Адам
ПРАВОВІДНОСИНИ «УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ» КРІЗЬ ПРИЗМУ
ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ: ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ **34**

Л. Ф. Купіна
ПРОБЛЕМА ВИЗНАННЯ ЦІЛЕЙ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА КРИТЕРІЄМ
ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ **38**

К. О. Севастьяненко
ДО ПИТАННЯ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ
ПРАВОВОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ **44**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

А. І. Артеменко
СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ,
ЗАКРІПЛЕНИХ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ **50**

Г. С. Іванова
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО
КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ **57**

В. М. Кондратенко
ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ЧАСТИНА
ПОБУДОВИ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ **64**

А. М. Котенко
ДОТРИМАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ФАКТИЧНОЇ ПЕРЕВІРКИ **71**

А. В. Джавага
ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ **77**

П. С. Покатаєв
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ
У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ **83**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. Г. Бондаренко
РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ
СИЛ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ:
ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ (ВІД КНЯЖОЇ ДОБИ ДО ЧАСІВ І СВІТОВОЇ ВІЙНИ) **90**

О. М. Громадецький
КОНСТРУКТИВІЗМ ТА ПОСТСТРУКТУРАЛІЗМ ЯК ТЕОРЕТИЧНИЙ ФУНДАМЕНТ
ПОСТМОДЕРНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Ч. ФОКСА ТА Г. МІЛЛЕРА **100**

Л. В. Литвинова
КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ **107**

Н. В. Опар
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ **114**

І. В. Шевчук
ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ
КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ **120**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

С. А. Вавренюк
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ **124**

В. М. Горбик
МОДЕЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ **128**

В. М. Грудницький, Н. М. Старостенко
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ **135**

А. П. Євсюков
СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ **141**

О. М. Житник
МАЙБУТНЄ БЕЗПЕКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД **144**

Г. О. Коваленко, О. П. Василенко
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ **150**

T. O. Kostiuk
PUBLIC ADMINISTRATION INSTRUMENTS
TO GOVERN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS:
NORMATIVE BACKGROUND IN EUROPE AND UKRAINE **158**

С. І. Крук
ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **163**

Муц Луай Файсал
ОСНОВНІ ВИКЛИКИ В ПИТАННІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ **168**

В. А. Негода
ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ
ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ **176**

О. М. Непомнящий, О. А. Дєгтяр
ІНЖЕНЕР-КОНСУЛЬТАНТ У МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ
ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ **182**

А. В. Рубан
ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **188**

Г. М. Шаульська
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ **193**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. М. Грудницький, М. О. Чаплигіна
ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ **199**

Ю. П. Козаченко
ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ,
ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **204**

S. D. Grivko
FACTORS OF FORMATION OF STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT
OF ECONOMY OF REGIONS OF UKRAINE **211**

А. А. Куцевол
ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ **217**

П. В. Халімон
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ **223**

Н. В. Щербак
РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В АПАРАТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **230**

І. С.о. Нуруллаєв
ІДЕНТИФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ЗВИЧАЮ ЯК ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНОГО
КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА **237**

В. Ю. Оксінь
СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ:
ЛОГІКО-ЗМІСТОВЕ РОЗУМІННЯ **244**

УДК 340.12

В. М. Братасюк
кандидат юридичних наук,
суддя Тернопільського міськрайонного суду

ПРИНЦИП ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ЯК ЗАСАДА СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ

У статті висвітлено проблему індивідуалізованого підходу в праві. Показано, що абстрактна правосуб'єктність, будучи сформованою в епоху Нового часу, в умовах ствердження людини як найвищої цінності сьогодні втрачає свою актуальність. Наголошено на необхідності реалізації права людини-особистості на індивідуальну правосуб'єктність, правоздатність та дієздатність.

Ключові слова: *право, правосуб'єктність, дієздатність, правоздатність, сучасний правовий розвиток, людина-особистість, правовий обов'язок, правова відповідальність, принципи права, принцип індивідуалізації.*

Постановка проблеми. Дослідження права, його форм та проявів, особливостей розвитку тощо неможливе нині без звернення до антропологічного підходу, який ще зовсім недавно заперечувався законницьким (позитивістським) мисленням, що значною мірою домінує нині в українській правовій реальності. Антропологічний підхід допомагає показати право як невід'ємний від людського буття феномен, зрозуміти його роль і значимість для становлення людини як повноцінної особистості, обґрунтувати його як форму буття загальнолюдських цінностей. Такий погляд на право – це великий якісний крок у розвитку українського правознавства як галузі гуманітарного знання, а ще більше практики, яка донедавна вивищувала букву закону, що втілювала волю державної влади, над людиною та загальнолюдськими цінностями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема сутності антропологічного, гуманістичного підходу, його значення для правознавчої науки та практики розробляється такими українськими і зарубіжними вченими, як В. Бігун, Д. Гудима, О. Петриківська, М. Патей-Братасюк, Є. Івашев, А. Ковлєр та інші [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Попри низку доволі успішних напрацювань у вказаному напрямі, такий аспект цієї гіперпроблеми, як індивідуалізація права, поки що особливої уваги в наших авторів не викликав. З огляду на це українські правознавці, зокрема філософи права, мають докласти значно більше зусиль для подолання такої прогалини.

Мета статті – з використанням поліметодологічного підходу подати філософсько-правове осмислення принципу індивідуалізації як засади сучасного правового розвитку.

Виклад основного матеріалу. А. Ковлер, осмислюючи проблему людини як суб'єкта права, слушно наголошує, що «наша правова наука, як і педагогіка, дозріла до більш серйозної постановки проблеми людини не лише як вищої соціальної цінності, але й як цінності соціально-правової» [6, с. 372]. Нині в українській філософії права спостерігається тенденція до визнання людини первоначалом пра-

© Братасюк В. М., 2018

ва, найважливішою цінністю у праві. Це, звичайно, варто розцінювати як позитивні зрушення, які вже давно на часі. Без цих інтелектуальних змін сподіватися на покращення у правничій практиці безпідставно. А українцям такі зрушення нині дуже необхідні, бо вони є складником демократизації життя нашого суспільства.

У легістській державоцентристській доктрині людині-особистості як цілісній, автономній, творчій, самодостатній істоті з невідчужуваними природними правами місця немає. Вона декларується як суб'єкт права, хоча насправді держава, яка вивищує себе над нею і її правами, перетворює її на об'єкт свого законницького впливу. У позитивістській теорії права людина присутня найперше як адресат державно-владних приписів та їх виконавець. Таким чином влада забезпечує свою монополію у праві. Позитивістський образ людини дуже усічений, абстрактний, далекий від реальності. «У позитивному праві людина присутня як дуже часткова істота. Усім відоме поняття фізичної особи утворено шляхом відсікання від людини-особистості всього «індивідуально-неповторного», «приватного», «часткового». У легістській доктрині фізична особа – це абстракція, що з'явилася саме таким шляхом», – зазначається в науковій літературі [4, с. 291]. Абстракцію «юридична особа» утворено аналогічно: від людини-особистості відсікається все «спільне», «загальне», «корпоративне». Позитивізм усе стандартизує, усереднює, відсікає унікальне, оригінальне, неповторне, тим самим усе більше і більше дегуманізовуючи право. «Відділяються різні сторони, аспекти одного правового цілого – правової особистості людини», – зазначає С. Архіпов [7, с. 292]. Таким чином, жива повноцінна особистість із права зникає, натомість у центрі права постає монополіст-держава, яка засобом букви закону апелює до абстрактної людини-об'єкта.

Стандартизація людини у праві має довготривалу історію. Вона була зумовлена значною мірою процесом раціоналізації європейського життя загалом. Новоєвропейська епоха стала кульмінацією у цьому процесі. Саме тоді з'являються теорії соціальної інженерії, що спираються на ідею порятунку суспільства засобом всесильного раціо. Правова наука під впливом процесів раціоналізації знання, під впливом позитивістської методології, що заперечувала всіляку метафізику, усе більше віддаляється від реальної людини з її живими правовідносинами і звертається до абстракцій, які часто є схемами, що мають із реальністю віддалений зв'язок [8]. І. Покровський свого часу писав таке: «Думається, що юридична реальність є взагалі деякою особливою реальністю: сама фізична людина, перетворюючись на юридичний суб'єкт прав, втрачає значною мірою свою реальність природну; для поняття суб'єкта байдужим є ріст, колір волосся і тому подібне. Зокрема, у сфері майнового обороту право зображує людей найперше як деякі абстрактні центри господарського життя. Поняття суб'єкта прав, таким чином, є взагалі деяке технічне, умовне поняття, яке повністю застосовуване і до осіб юридичних» [9, с. 147]. Відтак згаданий автор акцентує на необхідності раціоналізації «імперії права» (Р. Дворкін), ідеалізації його феноменів. Розглядаючи правові відносини між людьми як ідеальні, Є. Трубєцкой вважав, що мисленнєва ідеалізація суб'єктів цих правовідносин, створення абстрактних суб'єктів цілком підставні [10, с. 183].

Р. Ієрінг, який досліджував процес раціоналізації права, зокрема «юриспруденцію понять», у роботі «Юридична техніка» писав, що юридична особа, принаймні в цивільно-правовому значенні, «є лише технічним інструментом, щоб знешкодити нестачу у визначенні суб'єктів» [11, с. 75–76]. Цей автор називає суб'єктів права ідеальними конструкціями, які створені шляхом поєднання абстрактних елементів нашої уяви. Таку саму думку висловлювали правники XIX ст., зокрема М. Коркунов [12] та автор «Догми права» С. Муромцев [13]. Такої позиції дотримуються й окремі сучасні науковці: О. Скакун, П. Рабінович, Н. Оніщенко та інші [14; 15].

Суб'єкт права – це первоначало правової реальності, основний її елемент, невід'ємний складник, що не може ототожнюватися з фізичною реальністю. Поняття суб'єкта права синтезує значимі

ознаки, характеристики, властивості індивідів. Це поняття є абстракцією, узагальненим образом, правовим зліпком із людини [7, с. 31]. Важливих для права ознак є досить багато. Людина як реальний суб'єкт права є багатогранною і складною. Останній не варто ототожнювати із правовою роллю, бо в результаті це зумовить плутанину, застерігають науковці [7, с. 32].

У радянську епоху гіпертрофований позитивізм зумовив доволі механістичне, спрощене трактування особи як суб'єкта права. Тоталітарна доба взагалі знищує право як таке, підмінивши його законом, що втілює волю влади. Зрозуміло, що в таких умовах трактування людини як повноцінного суб'єкта права було неможливе. Донині збереглася відома тріада понять, через яку розкривалася сутність особи як суб'єкта права: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, що трактувалися з позицій саме законницького підходу. Це справді було дуже схематичне, науково некоректне, надто стандартизоване розуміння людини у праві. Її життя в цій реальності було занадто спрощене: особі належало отримати «надані права» від держави, яка була їх єдиним творцем (ці права у результаті стали суцільними обов'язками на користь тоталітарної влади), далі такі права (обов'язки) треба було виконувати і відповідати за те, як вони виконані. Інших юридично значимих ознак людини як суб'єкта права тоталітарна епоха не знала.

На жаль, указане трактування людини як суб'єкта права особливих змін у нашому правознавстві поки що не зазнало. Цю ситуацію, звичайно, треба виправляти, бо ствердження демократичних засад життя і курс на побудову правового суспільства вимагають іншого бачення людини як суб'єкта права. Роль і значення останньої у правовому житті нині все більше зростає. І зовсім не випадково – людина-особистість є первоначалом права, основним його автором, генератором, споживачем, реалізатором тощо. Але ця людина – унікум, вона єдина, вона на всьому залишає слід своєї індивідуальності. І праву, щоб відповідати суті цієї людини, необхідно індивідуалізовуватися.

Загалом принцип індивідуалізації у праві, на відміну від стандартизованого підходу, займає відповідне місце. Без індивідуалізації неможливе закріплення прав та обов'язків, їх реалізація, неможливі правові відносини, зокрема договірні, відносини власності, неможлива реалізація юридичної відповідальності тощо. Без індивідуалізації осіб неможлива реєстрація актів цивільного стану, розвиток і дотримання права інтелектуальної власності, індивідуальне підприємництво тощо. Окрім індивідуалізації людини як самого суб'єкта права у правовій дійсності, варто індивідуалізовувати вироблені людьми товари, надані ними послуги, виконані роботи тощо. Без індивідуалізації неможливо було б утворювати і реєструвати юридичні особи.

Проте принцип індивідуалізації в сучасному праві вимагає значно ширшого застосування, поглиблення і розвитку стосовно людини-особистості як суб'єкта права. У науковій літературі піднімається проблема подолання абстрактної правоздатності, дієздатності, деліктоздатності людини як суб'єкта права, що тотально спостерігається в сучасному позитивному праві. Цю проблему піднімали ще І. Покровський та С. Пахман [9; 16, с. 32], нині вона актуалізується М. Матузовим [17; 18], С. Архіповим [7], М. Патей-Братасюк [4] та іншими.

Тривалий час держава засобом позитивного права перетворювала унікальну, неповторну людину-особистість на абстрактну стандартну істоту з певними правами та обов'язками. В умовах недемократичного політичного режиму державна влада, що стає самодостатньою, вважає людину своєю власністю (людина належить державі), а тому розпоряджатися нею на свій розсуд вважає нормальним станом речей. Це розпоряджання здійснюється за допомогою закону, його норм, приписів. Усереднена державою, стандартизована, людина може бути позбавлена державою права, життя, місця проживання, заробітку, свободи тощо, незважаючи на особисту неповторність, унікальні обставини тощо. Ставлення до людини проявляється поза правом, усупереч його принципам. Така держава може максимально обмежити людині права, навіть позбави-

ти її правоздатності. Аналогічно держава може вчинити з дієздатністю людини. Для ствердження своєї самодостатності держава може використовувати інститут дієздатності свавільно, застосовуючи розмаїті форми обмеження, а то й позбавлення людини правової дієздатності. «Суть питання, – слушно зазначає С. Архіпов, – полягає не в кількісному зменшенні обмежень дієздатності особистості, а в принциповій допустимості використання інституту дієздатності як засобу державного владарювання»[7, с. 275].

В історії розвитку позитивного (політичного) права були довготривалі періоди нехтування правами людини, маніпулювання ними, а також нехтування самою людиною, її унікальністю, особливістю, заперечення її загалом як суб'єкта права. Сучасне правове мислення акцентує на необхідності максимально зблизити право та людину, розуміти право невід'ємним від людського буття, інакше право відстане від людини, її життя, її запитів і бажань (А. Козловський, В. Братасюк, В. Градова та інші).

Нинішнє право, українське зокрема, орієнтується на стандартизованого індивіда і встановлює для нього відповідні рівні дієздатності, усереднені типові пороги. Людина у праві має бути присутня не просто як істота, а в усій багатогранності свого особистісного буття. І. Покровський, чудово відчуваючи розмаїтість особистісного «Я» людини, багатство її правового буття, наголошував на тому, що право повинне охороняти людину не просто як звичайного представника людського роду з його типовими інтересами, а як самобутню істоту в усьому розмаїтті її проявів [9, с. 121]. І ця вимога не надумана, вона органічно випливає із природи людської особи, феномена особистості, її творчої суті, багатогранності її буття загалом і правового зокрема.

Оскільки людина відповідно до міжнародного права та ст. 3 Конституції України є реальною найвищою цінністю, первоначалом всілякого суспільного добробуту, джерелом національної життєздатності, цілком доцільно зазначити, що кожна особистість повинна мати свою індивідуальну правоздатність, дієздатність – правосуб'єктність. Нинішнє право апелює до абстрактної правосуб'єктності людини, а це означає його байдужість до її індивідуальних особливостей. Але сучасну людину не влаштовує ситуація, коли вона сприймається стандартизованим об'єктом правової охорони, що передбачає її неучасть у творенні правових норм, її переважно пасивно-зобов'язальний тип поведінки, усереднений, безособистісний зв'язок із правом.

Сучасна людина хоче бути активним, пізнавальним, діяльним суб'єктом історії. Такою ж вона хоче бути і в праві – активно-діяльнісним, творчим індивідуумом, який прагне бути автором права (хто краще за індивіда знає, скільки права йому треба і якого?!), вести діалог із правом, активно з ним взаємодіяти, здійснювати правове регулювання, захищати право і себе у ньому тощо. Вона хоче бути первоначалом і центром правової реальності, сувереном в імперії права (Р. Дворкін). Людина-особистість прагне гуманізувати правову реальність, хоче бути реальним суб'єктом права, а це означає, що останнє має ставати все більш персоналістичним, а отже, індивідуалістичним. Правове забезпечення індивідуальності можливе лише у разі привнесення особистості у право, трансформації її з об'єкта охорони на повноцінного реального правового суб'єкта.

Сучасне право поступово реагує на індивідуальні запити особистості. Так, Я. Шапп, розкриваючи питання індивідуалізації права Німеччини, для прикладу наводить відміну законодавцем інституту опіки і заміну його інститутом турботи та догляду, що, на наш погляд, є значно ефективнішим засобом, порівняно з інститутом опіки, у плані реалізації дієздатності німецьких громадян, які потребують турботи та догляду [19, с. 205]. У Законі Німеччини про реформу права опіки і турботи про повнолітню особу постать опікуна ліквідовано, а замість нього призначено «Betreuer», тобто офіційного представника, функцією якого є здійснення певних обов'язків турботи стосовно осіб, які мають недоліки фізичного чи психічного характеру. На суд покладено завдання

визначати, які саме зобов'язання має виконати «Betreuer» залежно від недуг конкретних осіб. Останні, відповідно, після визначення судом обов'язків офіційного представника уже не можуть здійснювати самостійно юридично значимі дії. Інша країна Західної Європи – Австрія – також реформувала інститут опіки аналогічно Німеччині [7].

Відомо, що законодавці в різних країнах відповідно до принципу індивідуалізації встановлюють поріг дієздатності, проте застосування цього принципу поки що дуже обережне і недостатнє. На нашу думку, це найперше використання загального правового статусу особи, який нині експлуатується позитивним правом досить повно. Як пише С. Архіпов, загальний правовий статус добре демонструє, хто «суверен» у правовій системі [7, с. 291]. Це, звичайно, не людина-особистість, а держава, яка закріплює цей статус законодавчо. Останній не може замінити індивідуально-правового регулювання, а, навпаки, може зумовити обмеження правової свободи особистості, типологізувати, усереднити її. Встановлюючи загальний правовий статус особи, держава влаштовує собі комфорт у плані правового регулювання. Такий крок влади не передбачає персоніфікованого правового регулювання, він спрощує вирішення цієї проблеми, оскільки просто звертається до стандартної особи.

Як нормативний акт є грубою схемою живих правовідносин, правового життя, так загальний правовий статус є грубою схемою, яка може дуже приблизно відображати конкретну людину-особистість. Навіть галузевий чи спеціальний правовий статус особи може лише збільшити або зменшити міру конкретизації прав та обов'язків суб'єктів, проте кожний такий статус відображає тільки те загальне, що стосується багатьох осіб, а не конкретного індивіда [7]. Правовий статус особи нині твориться, встановлюється і підтримується саме державою, а не людиною-особистістю, яка прагне суверенного буття у праві. І ця ситуація має бути докорінно змінена на користь індивіда [19].

Науковці зазначають, що німецький законодавець робить успішні спроби застосування принципу індивідуалізації в галузі цивільного права (К. Цвайгерт, Х. Кетц, Я. Шапп та інші). Зокрема, згаданий принцип застосовується для регулювання різних видів діяльності, оборудок, правових функцій неповнолітніх осіб. Параграфи 112 і 113 Цивільного кодексу Німеччини дозволяють законному представникові неповнолітнього на підставі рішення суду зі справ опіки надати повноваження неповнолітній особі у плані заробітку діяти самостійно. Стосовно тих оборудок, що пов'язані із зароблянням грошей, неповнолітній набуває необмеженої дієздатності. Аналогічно у випадках влаштування на роботу, службу, укладення та розірвання договору, виконання зобов'язань, які витікають із нього, тощо [19, с. 217]. Проте неповнолітня особа не є повністю дієздатною, оскільки у своїй дієздатності вона все-таки законодавчо обмежена.

На наш погляд, підхід, застосований німецьким законодавцем до окремих груп людей (алкоголіків, душевнохворих тощо), може бути дуже плідним, бо дозволить цим людям більш повно реалізувати свої права, оскільки вони час від часу можуть окремі види діяльності здійснювати самостійно. Це часткове самовизначення сприятиме їх самоствердженню, самореалізації, життєздатності, повнішій соціалізації, що для багатьох із них є досить важливою проблемою. Стандартизований підхід до кожного може бути не так корисним, як шкідливим. Безумовно, краще продумувати і застосовувати індивідуальні форми сприяння, допомоги і турботи про таких особливих суб'єктів права.

Висновки і пропозиції. Наведені приклади використання індивідуалізованого підходу в регулюванні цивільно-правових відносин у сучасних розвинених країнах засвідчують тенденцію розвитку їх законодавства в гуманістичному напрямі. Таку позитивну практику варто використати українському законодавцю для посилення гуманістичного підходу до проблеми реалізації прав людини. До цього спонукає чинна Конституція України, що закріпила за людиною статус найвищої цінності.

Список використаної літератури:

1. Бігун В. Людина у праві. Правове людинорозуміння як філософсько-правова проблема. Проблеми філософії права. 2003. Т. 1. С. 126–128.
2. Гудима Д. Філософсько-антропологічний підхід – методологічний фундамент сучасної юридичної науки. Проблеми філософії права. 2003. Т. 1. С. 122–124.
3. Петриківська О. Філософська антропологія як методологія синтезу знань про людину: автореф. дис. … канд. філософ. наук: 09.00.02. Одеса, 2007. 18 с.
4. Патей-Братасюк М. Антропоцентрична теорія права. Київ, 2010. 395 с.
5. Гребеньков Г. Вчення про природу людини в контексті правової антропології. Часопис академії адвокатури України. 2011. № 1 (10). С. 16–23.
6. Ковлер А. Антропология права: учебник. Москва: Норма, 2002. 480 с.
7. Архипов С. Субъект права. Теоретическое исследование. Санкт-Петербург, 2004. 466 с.
8. Братасюк В. Правосуб'єктність людини новоєвропейської епохи: філософсько-правове осмислення. Науковий вісник УЖНУ. Серія «Право». 2018. № 50.
9. Покровский И. Основные проблемы гражданского права. Москва, 2001.
10. Трубецкой Е. Энциклопедия права. Москва, 1917.
11. Иеринг Р. Юридическая техника. Санкт-Петербург, 1905.
12. Коркунов Н. Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург, 1886.
13. Муромцев С. Догма права. Москва, 1885. 21 с.
14. Скакун О. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2005. 656 с.
15. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
16. Пахман С. О значении личности в области гражданского права. Журнал гражданского и уголовного права. 1883. Кн. 1. С. 32.
17. Матузов Н. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
18. Матузов Н. О суверенитете личности. Правоведение. 1994. № 4. С. 10–15.
19. Шапп Я. Основы гражданского права Германии: учебник. Москва, 1996.
20. Братасюк В. Постмодерністський образ людини як засада розвитку індивідуальної правосуб'єктності. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 1. URL: www.pap.in.ua.

Братасюк В. М. Принцип индивидуализации как основание современного правового развития

В статье раскрыта проблема индивидуалистического подхода в праве. Показано, что абстрактная правосубъектность, сформированная в эпоху Нового времени, в условиях восприятия человека как наивысшей ценности утратила свою актуальность. Подчеркнута необходимость реализации права человека на индивидуальную правосубъектность, правоспособность и дееспособность.

Ключевые слова: *право, правосубъектность, правоспособность, дееспособность, современное правовое развитие, принципы права, принцип индивидуализации.*

Bratasyuk V. The principle of individualization as the basis of modern legal development

The article deals with the problem of an individualized approach in the law. It is shown that the abstract personality, which was formed in the era of modern times, in the conditions of assertion of man as the highest value in the modern era, loses its relevance. The necessity of realization of the human right-personality to the individual legal personality, legal capacity and capacity is emphasized.

Key words: *right, personality, capacity, legal capacity, modern legal development, person, legal duty, legal responsibility, principles of law, principle of individualization.*

УДК 342.2

О. В. Дєхтярьов
студент IV курсу
Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

О. Б. Олійник
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Університету економіки та права «КРОК»

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ЗНАЧЕННЯ НОРМИ ПРАВА

У статті широко розкрито поняття «норма права». Охарактеризовано ознаки правової норми. Розглянуто окремі риси її структурних елементів.

Ключові слова: *нормативність, норма права, неперсоніфікованість норми, ознаки правової норми, санкція.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави переосмислюється роль права в регулюванні політичних, економічних, соціальних і духовних відносин, що здається фактично неможливим без урахування сутності правової норми. Норми права є основним елементом механізму правового регулювання суспільних відносин.

Норма права є первинною «клітинкою» правової матерії. Саме за допомогою своїх норм право закріплює різні моделі обов'язкової, забороненої чи дозволеної поведінки суб'єктів, регулює й охороняє суспільні відносини, що піддаються правовому регулюванню чи об'єктивно потребують його.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До представників української правової школи, які займались дослідженням питання юридичної природи та значення норми права, можливо віднести таких, як Л. Авраменко, В. Бульба, К. Волинка, О. Зінченко, М. Кельман, В. Кириченко, О. Кот, О. Ковальчук, О. Мурашин, О. Скакун, М. Цвік, А. Шевченко та інші.

Мета статті – дослідити юридичну природу та з'ясувати значення норми права.

Виклад основного матеріалу. Нормативність означає, що норми відображають не одиничні життєві ситуації, а найбільш поширені, неодноразово повторювані, типізовані і позитивно оцінювані дії людей та їхніх об'єднань. Причому фіксація такої моделі юридично значущої поведінки у статті нормативно-правового акта чи інших джерелах права (навіть із бездоганним дотриманням правил юридичної техніки) автоматично не перетворює цю модель на норму права, на правило правової поведінки людей (суб'єктів права) [2, с. 76].

Для того, щоб згадана норма стала правилом, необхідне її сприйняття людьми або ж принаймні їх більшістю як правильної, справедливої та її відтворення у відповідних діях (поведінці). Норма, що не сприймається людьми, не оцінюється ними як соціально значуща, корисна і справедлива та не відтворюється в їхній поведінці (діях), залишається мертвою і не може бути названа правовою. І жодний державний примус не здатний у такому разі забезпечити її обов'язковість. Зобов'язати будь-кого підкорити свою поведінку вимогам зафіксованої (сформульованої) у статтях нормативно-правових актів моделі поведінки (норми) можливо лише за умови, що свідомість суб'єктів права буде готова цим вимогам підкоритися.

Інакше кажучи, обов'язковості нормам надає не стільки держава, скільки психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв норми – людей або, використову-

© Дєхтярьов О. В., Олійник О. Б., 2018

ючи термінологію основоположника психологічної теорії права, їх «переживання» («атрибутивно-імперативне переживання»). Цілком логічно у зв'язку із цим лунають висновки західних фахівців про те, що обов'язковість будь-якого правила забезпечується передусім вірою в неї. З урахуванням зазначеного перейдемо до характеристики ознак норм права.

Нормам права як різновиду соціальних норм притаманні передусім усі загальні ознаки останніх: вони є правилами поведінки, що регулюють відносини між людьми та їхніми об'єднаннями; призначенням норм є упорядкування суспільних зв'язків як необхідна умова колективного існування людей; вони мають загальний характер, який полягає в неперсоніфікованості та невичерпності.

Неперсоніфікованість норми, тобто відсутність вказівки на конкретного адресата, дозволяє їй направлятися не одній певній особі, а відразу багатьом, поіменно не переліченим. Невичерпність норми означає можливість її багаторазової реалізації. Норми визначають правила належної чи дозволеної поведінки. Інакше кажучи, вони вказують на те, як повинні чи можуть діяти суб'єкти в певних життєвих ситуаціях і які наслідки настають у разі порушення цих правил. Норми «озброєні» певними засобами, які забезпечують додержання їхніх вимог. Оскільки існує можливість порушення норм, то мають існувати і засоби (контроль, переконання, осуд, примус тощо) [4, с. 78].

Норми права, як і принципи, належать до традиційних і найпоширеніших його категорій (понять). Вони уособлюють одну з найхарактерніших ознак – нормативність. За всього плюралізму праворозуміння у сучасному правознавстві практично відсутні концепції, які заперечували б цю властивість (ознаку) права. Це проявляється, зокрема, в очевидній тенденції до діалектичного поєднання різних аспектів права, що знаходить свій прояв у варіантах інтегративної юриспруденції.

Завдяки соціальній (моральній, економічній, політичній та культурній) зумовленості норми сприймаються людьми як виправдані і справедливі. Вони здатні бути відтвореними в їхній поведінці, бути ефективним суспільним регулятором. Водночас норми права мають специфічні ознаки, що відрізняють їх від інших соціальних норм. Насамперед вони є вихідними, первинними елементами права. Право – це сукупність юридичних норм, що об'єднані в інститути, галузі та інші структурні утворення. Отже, норми є первинними клітинками права, цеглинками, з яких побудована вся юридична система. Норми спрямовані на правове регулювання конкретних суспільних відносин.

Зазвичай норми визначають, що з погляду права може чи повинна робити особа за наявності певних життєвих умов і які наслідки чекають на неї в разі порушення цього правила. Отже, головне призначення норм права – зафіксувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників суспільних відносин, визначити їхній зміст та обсяг. Відтак на рівні конкретних суспільних відносин визначається і гарантується справедлива міра свободи, що є засадничим завданням права загалом. Норми закріплюють стандарт (зразок, еталон) правомірної поведінки особи, встановлюють наслідки його порушення (типові норми права) або сприяють такому закріпленню та встановленню (спеціалізовані норми права). Вони є правовим критерієм оцінювання поведінки (діяльності) особи як дозволеної, необхідної або забороненої та з'ясування її можливих правових наслідків. Обов'язковість норм права підтримується можливістю застосування державного примусу. Ця ознака, звичайно, не свідчить про те, що їх обов'язковість є наслідком виключно забезпечення державного примусу [3, с. 56].

Державний примус виконує насамперед роль гарантії, що є необхідною у разі порушення норми. Основним при цьому має бути варіант добровільного виконання юридичних правил, що ґрунтується на внутрішньому переконанні особи у правильності (справедливості, доцільності та необхідності) норм права, сприйнятті їх як легітимних вимог. Проте їх обов'язковість підтримується також силою державного впливу, зокрема загрозою застосування примусу. Останній не є атрибутивною властивістю норм права, вступаючи в дію лише у разі їх порушення. Норма права

має особливі форми свого зовнішнього вираження. Вона відображається у специфічних джерелах: нормативно-правових актах, правових звичаях, судових прецедентах та інших.

Саме джерело права може зробити доступними для суб'єктів стандарти правомірної поведінки, що пропонуються нормами, і наслідки відхилення від них. З урахуванням традицій національної правової системи норми права в Україні закріплюються переважно в нормативно-правових актах (законодавстві).

Структура норми права – це її внутрішня будова, поділ на певні складники (елементи). Традиційно у структурі норми права виокремлюють три елементи: умови, за яких вона підлягає застосуванню (гіпотеза); власне правило поведінки (диспозиція); наслідки порушення цього правила (санкція).

Без диспозиції норма є неймовірною, без гіпотези – безглуздою, без санкції – неспроможною. Гіпотеза – це елемент норми права, що вказує на життєві обставини, за наявності та/або відсутності яких реалізується правило поведінки (диспозиція). За допомогою гіпотези певний варіант поведінки, сформульований у нормі права, прив'язується до конкретного життєвого випадку, певного суб'єкта, часу та місця. Гіпотеза нібито «вдихає життя» у правило поведінки, тому є необхідною умовою обов'язковості диспозиції. Гіпотези можуть бути різних видів [2, с. 54].

1. Залежно від того, з наявністю чи відсутністю життєвих обставин пов'язується дія норми права, виокремлюють позитивні, негативні та змішані гіпотези. Позитивна гіпотеза вказує на життєві обставини, за наявності яких реалізується правило поведінки. Наприклад, згідно зі ст. 35 Цивільного кодексу України повна цивільна дієздатність може бути надана фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором, а також неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини. Негативна гіпотеза вказує на життєві обставини, за відсутності яких реалізується правило поведінки. Так, відповідно до ст. 40 Сімейного кодексу України шлюб є фіктивним, якщо його укладено жінкою та чоловіком або одним із них без наміру створення сім'ї та набуття прав і обов'язків подружжя. Змішана гіпотеза вказує на те, що реалізація правила поведінки зумовлюється наявністю одних і відсутністю інших життєвих обставин.

2. Залежно від повноти і вичерпності формулювання життєвих обставин виокремлюють абсолютно визначені та відносно визначені гіпотези. Абсолютно визначена гіпотеза формулює життєві обставини з вичерпною конкретністю і повнотою. Наприклад, згідно зі ст. 108 Конституції України повноваження Президента України припиняються достроково у разі відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з посади в порядку імпічменту, смерті. Відносно визначена гіпотеза формулює такі життєві обставини невичерпно і неповно [1, с. 89].

3. Залежно від кількості життєвих обставин, з якими пов'язується дія норми права, виокремлюють прості та складні гіпотези. Проста гіпотеза визначає одну життєву обставину, за наявності (відсутності) якої діє диспозиція норми. Складна гіпотеза визначає кілька життєвих обставин, за одночасної наявності (відсутності) яких діє диспозиція.

Диспозиція є серцевиною, стрижнем норми права, адже саме за її допомогою впорядковується поведінка суб'єкта, формулюються його права й обов'язки. Залежно від кількості варіантів поведінки, які пропонує норма, виокремлюють безальтернативні та альтернативні диспозиції. Безальтернативна диспозиція пропонує суб'єкту лише один варіант поведінки. Наприклад, згідно із ч. 1 ст. 707 Цивільного кодексу України покупець має право протягом чотирнадцяти днів обміняти у продавця непродовольчий товар неналежної якості на аналогічний товар. Альтернативна диспозиція надає суб'єкту декілька можливих варіантів поведінки.

Санкція – це елемент норми права, що встановлює невигідні наслідки у разі порушення правила, визначеного в диспозиції. Санкція є складником, який логічно завершує норму права: вона містить вказівку на наслідки відхилення від диспозиції і є одним із засобів спонукання особи дотримуватися норми права. У літературі

слушно зазначається, що без санкції правило поведінки може залишитися «мертвою буквою» [5, с. 98].

1. Залежно від характеру негативних наслідків, що настають за порушення правила, визначеного в диспозиції, можливо виокремити такі санкції: а) правовідновні заходи, що спрямовані на відновлення порушених прав і законних інтересів, виконання невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків, повернення до первісного стану. Прикладами таких санкцій є обов'язок повернути майно з незаконного володіння, визнання правового акта недійсним, визнання недійсним правочину, спростування недостовірної інформації, поновлення на роботі тощо; б) заходи юридичної відповідальності, що означають додаткові втрати особистого, організаційного або майнового характеру, які настають внаслідок правопорушення. До цього різновиду санкцій відносять штраф, конфіскацію, позбавлення волі, позбавлення батьківських прав, оголошення догани, звільнення та інші; в) заходи припинення правопорушень (вилучення заборонених предметів, затримання правопорушника, арешт майна та інші).

2. За сферою використання санкції поділяються, зокрема, на конституційно-правові (наприклад, розпуск політичної партії), цивільно-правові (визнання правочину недійсним, відшкодування збитків, стягнення неустойки та інші), адміністративно-правові (наприклад, попередження, штраф, адміністративний арешт), дисциплінарні (догана, звільнення з роботи), кримінально-правові (позбавлення волі, виправні роботи, штраф, конфіскація).

3. За ступенем визначеності санкції можуть бути: абсолютно визначеними, тобто такими, що вичерпно визначають вид і кількісну міру державного примусу (наприклад, штраф у подвійному розмірі); відносно визначеними, тобто такими, що передбачають можливість у разі правозастосування обрання різних видів санкцій (наприклад, штраф або позбавлення волі) чи їх різної кількісної міри (наприклад, позбавлення волі на строк від двох до п'яти років).

4. Залежно від кількості несприятливих наслідків, що загрожують порушнику, санкції поділяють на: прості, що передбачають один невигідний наслідок (наприклад, штраф); складні, що передбачають одночасне застосування декількох невигідних наслідків (наприклад, позбавлення волі з конфіскацією майна); альтернативні, що передбачають декілька наслідків, один із яких може бути застосовано до правопорушника (наприклад, штраф або обмеження волі).

Відтак слід розуміти, що зазначена триелементна структура норми права є лише науковою конструкцією, яка допомагає з'ясувати, яким чином відбувається повноцінне нормативно-правове регулювання.

Висновки і пропозиції. Норма національного права – це поведінка загального характеру, встановлена або санкціонована компетентним органом держави, що має загальнообов'язкову силу, регулює суспільні відносини в інтересах громадян та суспільства, передбачає відповідальність перед державою у разі порушення цієї норми.

Отже, норма права – це найпростіше правове утворення у складі системи права. Незважаючи на те, що норма права є досить простою системою, на відміну від інституту чи права загалом, вона має логічно завершений і цілісний характер, у якому проявляються всі основні властивості права як такого.

Суспільство – це складний, багатоаспектний організм, підтримка цілісності і стабільності якого вимагає постійного врегулювання низки соціальних зв'язків і відносин, що супроводжують його функціонування. Розвиток цих відносин, поява нових їх форм і видів та зміна й ускладнення вже наявних змушували людство шукати найбільш універсальні та ефективні засоби врегулювання суспільних відносин, якими з появою держави стали норми права.

Список використаної літератури:

1. Авраменко Л. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. ВНЗ. Харків, 2009.
2. Егоров А. Дефинитивная норма права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004.
3. Кот О. Здійснення та захист суб'єктивних цивільних прав: проблеми теорії та судової практики: монографія. Київ, 2017. 494 с.
4. Марченко М. Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. Москва, 1998. Т. 2.
5. Скакун О. Теорія права і держави: підручник. Київ, 2009. 520 с.

Дехтярев А. В., Олийнык О. Б. Юридическая природа и значение нормы права

В статье широко раскрыто понятие «норма права». Охарактеризованы признаки правовой нормы. Рассмотрены отдельные черты ее структурных элементов.

Ключевые слова: *нормативность, норма права, неперсонификованость нормы, признаки правовой нормы, санкция.*

Dekhtyarev O., Oliinyk O. Legal nature and significance of the rule of law

The article widely discloses the concept of "rule of law". Characterized signs of the legal norm. The individual features of the structural elements of the legal norm are considered.

Key words: *normativity, rule of law, non-personability of norms, signs of legal norms, sanction.*

УДК 340.12:342.7:612.6

Р. Ю. Матяшовська
аспірант Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ГАРАНТІЇ ПРАВ ДІТЕЙ, ЩО НАРОДЖЕНІ ЗА ДОПОМОГОЮ МЕТОДУ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА

У статті розглядається проблема гарантування належних прав дітей, що народжені методом сурогатного материнства. Вказано, що ріст наукового потенціалу медицини та розвиток біотехнологій породжує зміну певних прав людини, в тому числі такого природнього права, як право на відтворення. Однією з найсуттєвіших проблем є невизначеність гарантій юридичного батьківського права. Насамперед це стосується існування нормативних гарантій визначення легітимною матір'ю тієї жінки, яка буде відповідати найкращим інтересам дитини. Ще однією проблемою дітей, пов'язаних із сурогатним материнством, є право знати особливості свого походження, знати особистість сурогатної матері та мати можливість спілкуватися зі своїми близькими по її лінії.

Ключові слова: *сурогатне материнство, дитина, гарантії прав, інтереси дитини.*

Постановка проблеми. Сучасне суспільство перебуває під впливом трансформаційних процесів, що породжують зміну правової реальності. Як вірно зауважує І. Жаровська, «сьогочасне суспільство вступило в період великих перетворень і реформ, що зачіпають усі сфери життєдіяльності соціуму» [1, с. 33]. Одним із факторів таких змін є поява прав людини нового покоління. Ріст наукового потенціалу медицини та розвиток біотехнологій породжує зміну певних прав людини, в тому числі такого природнього права, як право на відтворення.

Допоміжні репродуктивні технології допомагають мільйонам людей у цілому світі подолати безпліддя. Проте наукові розробки, що на сьогодні актуальні в юридичній науці, загалом торкаються прав та обов'язків учасників репродукційної процедури. Вважаємо, що потрібен ще додатковий акцент на статусі дітей, які народжені з використанням новітніх репродуктивних технологій.

Актуальність проблеми зумовлена не тільки недостатньою науковою розробленістю проблематики, але й значним поширенням репродуктивних технологій, адже за статистикою в Європі від 1,3 до 4,2% новонароджених зачаті за допомогою одного з видів новітніх технологій [2, с. 1683].

© Матяшовська Р. Ю., 2018

Враховуючи науку, затребуваність та широкомасштабність проблеми, в межах цієї статті зупинимося тільки на гарантіях прав дітей, народжених за допомогою самого суперечливого методу репродукції – сурогатного материнства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зміни прав у зв'язку з розвитком певних глобалізаційних чинників активно досліджуються науковою спільнотою. Проблеми правового регулювання права на відтворення людини розглядалися в межах медичної галузі права. З погляду теоретичної юриспруденції ця проблема досліджувалася недостатньо. Певні аспекти сурогатного материнства аналізувалися в доробках Я. Марко, Ю. Коренги, Т. Кашперської, Р. Майданика тощо. Проте всі вони тільки опосередковано стосуються прав дітей, що народжені нетрадиційним способом.

Метою статті є розгляд проблем сурогатного материнства в контексті гарантування прав дітей, що народжені нетрадиційним способом.

Виклад основного матеріалу. Конвенція про права дитини 1989 року у статті 2 визначає, що «Держави-учасниці поважають і забезпечують усі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їх юрисдикції, без будь-якої дискримінації незалежно від <…> національного, етнічного

або соціального походження …» [3]. Вказана норма першочергово стосувалася захисту дітей із груп національних та етнічних меншин чи тих, що народжені поза шлюбом. Проте глобалізаційні зміни породжують нове тлумачення цього критерію. До умов недискримінації мають належати й ті фактори, що стосуються умов запліднення і народження.

Сурогатне материнство слід розглядати як метод відтворення із застосуванням репродуктивних технологій таким чином, що безпосереднє виношування дитини здійснює сурогатна мати за домовленістю з майбутніми батьками, згідно з якою зобов'язана передати їм дитину після народження. Наукові дослідження показали, що діти, народжені з використанням методу сурогатного материнства, зазвичай перебувають у психологічному, емоційному та матеріальному комфорті. Останнє пов'язано з тим, що все ж таки процедура не є дешевою, тому дозволити її собі як спосіб подолання безпліддя можуть пари з високим соціально-економічним статусом. Усупереч побоюванням, батьки-замовники мало конфліктують із дітьми. Проте в дітей, що народжені за допомого цього методу, на нашу думку, можуть виникнути певні правові та соціально-етичні труднощі, пов'язані саме з особливостями їхнього народження.

Однією з найсуттєвіших проблем є невизначеність гарантії юридичного батьківського права. Насамперед це стосується того, щоб існували нормативні гарантії визначення легітимною матір'ю тієї жінки, яка буде відповідати найкращим інтересам дитини.

Проблема гарантування батьківства та виховання в сім'ї пов'язана з різними підходами в ряді країн щодо презумпції материнства при сурогатній репродукції. Особливу актуальність вказаного права підкреслює Я. Марко. Вона вказує, що «обов'язок держави – захистити кожну людину, в тому числі забезпечити їй право на життя, належні умови життя. П. 2 ст. 123 Сімейного кодексу України вказує, що в разі перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, батьками дитини є подружжя» [4, с. 26]. Також цитована автор вважає за необхідне «закріпити заборону для подружжя відмовитися від запису їх батьками дитини. Вказана заборона зумовлена інтересами дитини, оскільки може виникнути ситуація, коли батьки могли змінити думку щодо потреби мати дитину. Як наслідок, дитина є сиротою, а батьки-замовники не несуть жодної відповідальності. У разі відмови обох сторін дитина в повній мірі повинна бути повністю забезпечена матеріальною підтримкою в майбутньому» [4, с. 26].

Матір'ю дитини може бути як генетична мати, мати-замовниця, яка не має зв'язку з дитиною, так і сурогатна мати.

У Російській Федерації, яка легалізувала як комерційну, так і альтруїстичну сурогатну методику, все ж діє ускладнена форма отримання батьківства. Так, відповідно до ч. 2 п. 4 ст. 51 Сімейного кодексу Російської Федерації особи, що перебувають у шлюбі між собою і що дали своє погодження в письмовій формі на імплантацію ембріона іншій жінці з метою його виношення, можуть бути записані батьками дитини тільки з погодження жінки, котра народила дитину (сурогатної матері).

Думки науковців цієї держави розділилися. Деякі переконують, що така позиція нормотворця є правильною, оскільки «факт виношування або народження більш соціально та емоційно значимий, ніж генетичне походження» [5, с. 183]. Також цей висновок додатково обґрунтовується появою у сурогатної матері материнського почуття в процесі виношування дитини, що призводить до зміни її ставлення до неї.

Проте більшість науковців сперечаються із законодавцем. Вони вважають, що закріплення в законі пріоритету сурогатної матері під час встановлення походження дитини суперечить закріпленому в ст. 38 Конституції РФ принципу охорони сім'ї, материнства та дитинства. Крім того, в російському законодавстві «моральні страждання біологічних батьків дитини, котрі позбавлені можливості реалізувати передбачений законом комплекс батьківських прав відносно своєї дитини, яку вони не змогли зачати і народити природ-

ним шляхом, вважаються менш соціально значущими» [6, с. 15].

Щодо пріоритету інтересів сторін договору сурогатного материнства можна сперечатися довго, приводячи аргументи у вигляді морально-етичних чинників та особливостей. Однак зрозумілим є той факт, що передусім саме батьки-замовники здійснили всі дії для того, щоб дитина була зачата, оплатили послуги виношування та народження, бажали цю дитину, а сурогатна мати дала добровільну згоду на процедуру, розуміючи, що в майбутньому вона має віддати дитину генетично рідним батькам. Тому для нас позиція законодавця не є переконливою. Крім того, видається, що інтереси дитини, що народжена сурогатною матір'ю, будуть краще захищені в сім'ї генетичних батьків, а не в жінки, яка вже раз змінила свою думку щодо дитини. Хто може надати гарантію того, що жінка після пологів не перебувала в стані стресу чи депресії, а в майбутньому вона ще раз не змінить думку, усвідомивши те, що їй доведеться виховувати чужу дитину.

Звернемо увагу, що норми пріоритету сурогатної матері діють не тільки в Росії. У Великобританії саме остання вважається законною матір'ю дитини до того часу, поки суд не надасть батьківський дозвіл потенційній матері. Така норма не має винятків навіть за умови, що в договорі вказано інше та якщо можливо довести генетичний зв'язок з іншою жінкою [7].

Особлива невизначеність виникає в тому разі, якщо сурогатна мати має генетичний зв'язок з дитиною. Декілька держав (серед них здебільшого африканські та деякі штати Америки) дозволяють використовувати генетичний матеріал сурогатної матері під час запліднення. Щоправда, в більшості держав, де існує дозвільна система такого методу репродукції, все ж установлена заборона поєднання сурогатного та біологічного материнства. Проте, якщо поєднання все ж відбулося, в такому випадку відбувається особлива ситуація – біологічна мати віддає свою дитину сторонній жінці.

На сьогодні в багатьох наукових джерелах все ще дебатується морально-правова сторона сурогатного методу відтворення. Противники вказують, що така діяльність прямо підпадає під кваліфікацію торгівлі частинами тіла та дітьми. Практично з ними можна в цьому випадку погодитися, адже біологічно рідна дитина виступає товаром, а не просто надаються послуги «використання лона». Безумовно, що така форма сурогатної репродукції не може повною мірою захищати інтереси новонародженої дитини, тому на міжнародному рівні давно назріла потреба чіткого регулювання основних принципів новітньої процедури відтворення.

Також ситуація втрати біологічної матері ускладнюється ще й невизначеністю статусу новонародженої дитини. Остання може після народження певний час бути незареєстрованою, без імені та й ще без сім'ї, оскільки сурогатній матері надається час для роздумів: чи залишити дитину собі чи віддати її батькам-замовникам. Так, за законом Південно-Африканської республіки сурогатна мати, яка генетично пов'язана з дитиною, може звернутися до суду протягом 60 днів із моменту народження дитини для того, щоб визнати договір недійсним [8, с. 20]. Якщо до вказаного терміну додати строк розгляду справи судом, то все ж можна вказати, що така ситуація не відповідає принципу найкращих інтересів дитини. Також це прямо суперечить ст. 7 Конвенції про права дитини, де встановлено, що «дитина має бути зареєстрована відразу ж після народження, і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування» [3].

Ще однією проблемою дітей, пов'язаних із сурогатним материнством, є питання, яке все ще не знайшло належної наукової уваги. Це юридична дискусія щодо права знати особливості свого походження, знати особистість сурогатної матері та можливість спілкуватися зі своїми близькими по її лінії.

Питання таємності інформації походить передусім від таємниці усиновлення. Майбутні проблеми, що стосуються можливого розголосу та втрати дитиною своєї ідентичності, дали поштовх для концепції раннього інформування дітей для того, щоб вони з дитячого віку сприйняли свою осо-

бистість та навчилися в подальшому з цим жити. Надалі ефективність такого інформування призвела до розвитку руху «відкритого усиновлення», тобто шляхом забезпечення генетичній матері можливості спілкуватися з дитиною. Проте також є противники такого руху, які вважають, що відкритість може привести до плутанини для дітей, суперечливості батьківських цінностей і може створити конфлікт ідентичності.

На відміну від усиновлених, сурогатні діти живуть із генетичними батьками, тому менше підпадають під проблему зміни ідентичності. Передбачається, що вони менш схильні вимагати знання про особу, яка їх виносила, щоб сформувати свою ідентичність. Однак М. Кіркман нагадує нам, що в культурі, в якій «варіюются гени», все ще існують люди, зачаті людиною, і що вони можуть відчувати себе обдуреними своєю спадщиною і страждати від кризи ідентичності» [9, с. 2231].

Конфлікт між правами батьків на недоторканність приватного життя і правами дітей на знання вважається одним із найбільш спірних етичних питань. Аргументи, пов'язані із секретністю, в значній мірі пов'язані із захистом конфіденційності небіологічного батька щодо його безпліддя. Інші стверджували, що розкриття правди дитині може пошкодити особистість і відносини дитини з родиною.

Тут важливо, яку позицію підтримують національні державні органи. Так, у Нідерландах Урядовий комітет рекомендував законотворцю включити нормативне положення про те, що батьківський обов'язок по догляду полягає в тому, щоб забезпечити форму контакту між дитиною і сурогатною матір'ю. Це положення ґрунтується на тому, що одним із семи елементів хорошого виховання дитини є турбота про контакт з особами, які важливі для дитини. Якщо право дитини на інформацію щодо його історії походження включити до закону, тоді й необхідно вказати, що батьки не повинні перешкоджати можливому пошуку сурогатної матері або донора сперми [10].

Звернемо увагу, що Європейський суд із прав людини звертає увагу на необхідність державного гарантування права на інформацію про своє походження. Зокрема, в рішенні «Мікулич проти Хорватії» Суд дійшов висновку, що інтерес заявниці щодо отримання важливої інформації стосовно її походження захищається положенням Конвенції. Суд зазначив, що в правових системах мають належним чином гарантувати інтереси дитини щодо встановлення її походження [11].

Висновки і пропозиції. Проблема невизначеності статусу дітей, народжених методом сурогатного материнства, пов'язана з невизначеністю гарантій юридичного батьківського права та права на інформацію про таємницю запліднення. Для вирішення вказаних проблем необхідний такий комплекс гарантій: міжнародне визнання статусу рівності дітей, що народжені за допомогою використання методу сурогатного материнства; нормативні гарантії визначення за легітимну матір тієї жінки, яка буде відповідати найкращим інтересам дитини; міжнародна правова заборона використання генетичного матеріалу сурогатної матері; національне правове регулювання щодо визначення пріоритету прав батьків на недоторканність приватного життя чи прав щодо забезпечення інформацією дитини про особливості її народження.

Список використаної літератури:

1. Жаровська І.М. Публічні і приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. Науковий вісник Чернівецького університету. 2010. Випуск 525. Правознавство. С. 33–36.
2. Anderson A.N., Gianaroli L., Felberbaum R., de Mouzon J., & Nygren K.G. Assisted reproductive technology in Europe, 2002. Results generated from European registers by ESHRE. Human Reproduction. 2006. № 21. P. 1680–1697.
3. Конвенція про права дитини: Міжнар. док. ООН від 20.11.1989 р. Зібрання чинних міжнародних договорів України. 1990. № 1.
4. Марко Я.Р. До проблем правового статусу дитини, що народжена із застосуванням процедури сурогатного материнства. Наше право. 2017. № 3. С. 24–27.
5. Антокольская М.В. Семейное право: учебник. М.: Норма, 2010. 569 с.
6. Михайлова И.А. Законодательство, регламентирующее установление происхождения детей, нуждается в корректи-

ровке. Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 2.
7. Human Fertilisation and Embryology Authority. Surrogacy – Are there any legal issues to consider. URL: https://www.hfea.gov.uk/treatments/explore-all-treatments/surrogacy/
8. Sloth-Nielsen J. The South African Children's Act 38 of 2005 (fully in force from 1 April 2010). Surrogacy, South African Style family Law Newsletter. 2013 P. 19–21.
9. Kirkman M. Parents' contribution to the narrative identity of offspring of donor-assisted conception. Social Science and Medicine. 2003. Vol 57. № 11. P. 2229–2242.
10. Child and parents in the 21st century. Report of the Government Committee on the Reassessment of Parenthood 27 June 2016. URL: https://www.government.nl/documents/reports/2016/12/07/child-and-parent-in-the-21ste-century
11. Справа «Мікулич проти Хорватії» (MIKULIC V. CROATIA) від 7 лютого 2002 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_049

Матяшовская Р. Ю. Гарантии прав детей, рожденных с помощью использования метода суррогатного материнства

В статье рассматривается проблема обеспечения надлежащих прав детей, рожденных методом суррогатного материнства. Указано, что рост научного потенциала медицины и развитие биотехнологий порождает изменение определенных прав человека, в том числе такого естественного права, как право на воспроизведение. Одной из важнейших проблем является неопределенность гарантий юридического родительского права. В первую очередь это касается наличия нормативных гарантий определения в качестве легитимной матери той женщины, которая будет отвечать интересам ребенка. Еще одной проблемой детей, связанных с суррогатным материнством, является право знать об особенностях своего происхождения, личность суррогатной матери, иметь возможность общаться со своими близкими по ее линии.

Ключевые слова: *суррогатное материнство, ребенок, гарантии прав, интересы ребенка.*

Matyashovska R. Guarantees of the rights of children born using the method of surrogacy

The article deals with the problem of guaranteeing the proper rights of children born by the method of surrogacy. It is indicated that the growth of scientific potential of medicine and the development of biotechnology generates a change in certain human rights, including such natural rights as rights to reproduction. One of the most significant problems is the uncertainty of the guarantee of legal parental rights. First of all, it concerns the fact that there are normative guarantees of determining the legitimate mother the woman who will meet the best interests of the child. Another problem for children associated with surrogate motherhood is the right to know the features of their origin, to know the identity of the surrogate mother and the opportunity to communicate with their loved ones along her line.

Key words: *surrogacy, child, rights guarantees, best interests.*

УДК 340(12)

М. І. Рішко
аспірант
Національного педагогічного
університету імені М. П. Драгоманова

ШЛЯХИ ЯКІСНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням якісного та ефективного забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу. Проаналізовано позитивні практики якісного та ефективного забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу в Україні.

Ключові слова: *забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу, онлайн-консультування, правопросвітницька робота, довідково-інформаційна on-line платформа типових правових консультацій системи безоплатної правової допомоги «WikiLegalAid».*

Постановка проблеми. Незважаючи на дослідження вітчизняних науковців, питання якісного та ефективного забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу в Україні є малодослідженим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу в Україні відображені в працях відповідних науковців та дослідників. До найбільш вагомих та актуальних слід віднести роботи таких вітчизняних науковців, як: А. Атамасов, Є. Бова, А. Богма, С. Гончаренко, Д. Сірош, А. Бежевець, А. Іванцова, П. Корнієнко, О. Лисенко, М. Стаматіна, С. Овер-чук, О. Хорошенюк, С. Шаталюк та ін.

Теоретичну основу нашого дослідження становлять наукові праці з питань загальної теорії прав людини. Зокрема, це дослідження вітчизняних конституціоналістів та теоретиків права (С. Добрянський, В. Котюк, П. Рабінович, О. Скакун, Є. Білозьоров, В. Бабкін, Н. Пархоменко, К. Волинка, Н. Оніщенко, Ю. Шемшученко, В. Панов, В. Тихий, Ю. Тодика тощо), праці західних дослідників (Р. Кассен, Г. Стоун, М. Шоу, Р. Фолк, Ж. Пікте, А. Робертсон, Дж. Донеллі, А. Гевірт та ін.).

Мета статті – на основі аналізу системи надання безоплатної правової допомоги в Україні виявити шляхи якісного та ефективного забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу.

Виклад основного матеріалу. Розвиток системи забезпечення якісної та ефективної безоплатної правової допомоги в Україні – пріоритетний напрям роботи, який закріплено в програмі дій Кабінету Міністрів України.

Прийняття закону України «Про безоплатну правову допомогу» стало важливим кроком у забезпеченні реалізації закріпленого статтею 59 Конституції України права кожного на правову допомогу, Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, схваленої Указом Президента України від 9 червня 2006 р., а також міжнародних нормативно-правових актів з питань захисту прав людини.

Так, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція про статус біженців, Конвенція про правову допомогу та правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах та інші міжнародні акти передбачають обов'язок держави забезпечити безоплатну та ефективну правову допомогу особам, які її потребують, і встановити мінімальні вимоги до надання такої допомоги.

Система забезпечення якісної та ефективної безоплатної правової допомоги в Україні має позитивні досягнення: роз-

© Рішко М. І., 2018

вивається, прагнучи якнайкраще відповідати сучасним викликам. Зокрема, від прозорості, підзвітності та моніторингу системи безоплатної правової допомоги, передусім перед громадянами України, залежить ефективне та якісне забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу в Україні.

Прозорість системи безоплатної правової допомоги в регіональних, місцевих центрах з надання безоплатної вторинної правової допомоги залежить від проведених Координаційним центром з надання правової допомоги внутрішніх аудитів. Так, в.о. директора Координаційного центру з надання правової допомоги О. Бонюк зазначив, що «в 2017 р. Координаційний центр із надання правової допомоги провів 7 внутрішніх аудитів центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, результати яких оприлюднені на офіційному сайті даного центру» [4].

Також щороку за результатами роботи системи безоплатної правової допомоги Координаційний центр із надання правової допомоги, регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги готують і розміщують на офіційних веб-сайтах звіти про свою діяльність.

Ще одним важливим аспектом, який сприяє посиленню прозорості та підзвітності системи безоплатної правової допомоги, є запровадження функції з проведення регіональними центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги моніторингу діяльності місцевих центрів на регіональному рівні.

Прикладом ефективної, оперативної форми надання безоплатної правової допомоги в Україні може слугувати онлайн-консультування. Його особливість полягає в тому, що це живе спілкування з юристом на порталі «Правовий простір», унікальна можливість швидко отримати безоплатну правову консультацію, не відходячи від комп'ютера.

Система безоплатної правової допомоги в Україні розширює технічні можливості для того, щоб зробити свою діяльність більш чутливою до потреб суспільства. Наприклад, 3 жовтня 2015 р. в Чернівцях було відкрито Всеукраїнський контактний центр системи безоплатної правової допомоги. Завдяки утворенню такого контактного центру громадяни отримали додатковий механізм для оперативного вирішення своїх проблемних питань.

За словами очільника Мін'юсту України П. Петренка, кожен, хто зателефонує до контактного центру за цілодобовою гарячою лінією 0800 213 103, зможе отримати консультацію з будь-якого правового питання. «Тут можна уточнити, хто має право на безоплатну правову допомогу чи допомогу від інших партнерських організацій; допоможуть дізнатися адресу та телефон найближчого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги…», – повідомив Міністр юстиції України П. Петренко [5].

Дуже важливою є також правопросвітницька робота, поширення інформації серед людей про систему безоплатної правової допомоги. У даному напрямку фахівці Координаційного центру з надання правової допомоги, регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги систематично працюють над розробкою та поширенням інформаційних матеріалів. Це, зокрема: інфографіка «Як отримати безоплатну правову допомогу»; плакати з інформацією про надання безоплатної правової допомоги та номером телефонної «гарячої лінії» безоплатної правової допомоги; у тому числі інформаційні матеріали на різну правову тематику, а саме: буклети «Бюро правової допомоги: Ваш юридичний провідник», «Безоплатна правова допомога в Україні», «Що таке безоплатна вторинна правова допомога, та як її отримати»; презентації «Система навчання та управління знаннями в системі безоплатної правової допомоги», «Право на безоплатну правову допомогу в контексті захисту прав людини», «Система безоплатної правової допомоги як один із механізмів реалізації права на справедливий суд»; посібники «Права внутрішньо переміщених осіб та правова допомога в їх реалізації», «АТО: захист прав і законних інтересів військовослужбовців та членів їхніх сімей»; збірки «ПРОти НАСильства» та ін.

У рамках реалізації Програми безоплатної правової допомоги населенню м. Чоп

на 2017–2018 рр., затвердженої Чопською міською радою, за особистої участі працівників Ужгородського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги було розроблено інформаційний буклет про безоплатну правову допомогу.

Варто відмітити й те, що в Україні для якісного забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу у 2016 р. було створено довідково-інформаційну on-line платформу типових правових консультацій системи безоплатної правової допомоги «WikiLegalAid». Ця довідково-інформаційна платформа правових консультацій унікальна тим, що призначена для внутрішнього користування працівниками системи надання безоплатної правової допомоги, обміну досвідом та формування кращих практик консультування, відповідно до наказу Координаційного центру з надання правової допомоги «Питання розвитку довідково-інформаційної платформи правових консультацій WikiLegalAid».

Налагоджена співпраця команди системи безоплатної правової допомоги з органами державної влади, місцевого самоврядування, територіальними громадами, громадськими, міжнародними організаціями, благодійними фондами, волонтерами тощо також сприяє консолідації сторін, ефективному вирішенню важливих питань у сфері надання безоплатної правової допомоги.

Важливо вивчати також сприйняття, уявлення та розуміння прав людини, в тому числі права людини на безоплатну правову допомогу в Україні за допомогою комплексних національних досліджень, які є дороговказом для правозахисників, державних органів та міжнародної спільноти в розбудові стратегій своєї роботи.

Для прикладу, з 22 жовтня по 6 листопада 2016 р. Центром інформації про права людини та Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та у співпраці з Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було проведене комплексне дослідження у сфері прав людини. Його предметом стали: сприйняття цінностей, на яких базуються права людини; сприйняття найбільш актуальних проблем у сфері прав людини; використання механізмів захисту прав людини; виявлення ефективних каналів інформування про права людини; визначення механізмів освіти з прав людини.

Методи збору даного дослідження включали загальнонаціональне репрезентативне опитування дорослого населення України (2002 респонденти), а також експертні кількісні опитування шести груп: державних службовців (104 респонденти), суддів (180 респондентів), поліцейських (206 респондентів), учителів (112 респондентів), журналістів (100 респондентів) та правозахисників (103 респонденти). Опитування проводилось у всіх областях України, м. Києві та контрольованих районах Донецької і Луганської областей.

Результати дослідження в цілому продемонстрували не дуже високий рівень обізнаності громадян щодо безоплатної правової допомоги, адже лише 12% відзначили, що знають про безоплатну правову допомогу, а також про те, де її можна отримати. Натомість 34% щось про це чули, але не знають, як і де отримати безоплатну правову допомогу, тобто фактично не зможуть з власної ініціативи скористатися цим механізмом у разі необхідності.

Щодо уявлення українців про ефективні способи відстоювання прав людини, то найефективнішим способом захисту, на думку опитаних респондентів, є звернення до засобів масової інформації (таку думку поділяють близько 28% з усіх опитаних), до Європейського суду з прав людини (близько 19% опитаних), використання родичів та знайомих (близько 16% опитаних), звернення до суду (близько 16%) і звернення до поліції (близько 14%). Також близько 19% опитаних вважають, що жодних ефективних засобів захисту прав людини в нас не існує, і ще майже 15% не змогли дати відповідь на це запитання.

«Ці дані важливі для системи. Питання обізнаності громадян щодо наших послуг та якість таких послуг є важливими пріоритетами нашої роботи та планування відповідних заходів. Тож, ми обов'язково братимемо до уваги й результати цього дослідження», – сказав в.о. директора Координаційного центру з надання правової

допомоги О. Бонюк під час обговорення результатів дослідження на міжнародній конференції «Права людини в Україні: точка відліку» [6].

Із цього випливає, що дане дослідження допоможе більш ефективно будувати стратегії і тактики проведення правопросвітницьких кампаній про безоплатну правову допомогу, розвивати формальну і неформальну освіту у сфері прав людини на безоплатну правову допомогу, формувати підходи, пріоритети донорської діяльності у сфері прав людини на безоплатну правову допомогу, спираючись на конкретні дані проведеного дослідження.

Крім того, якість надання безоплатної правової допомоги громадянам залежить і від систематичного підвищення кваліфікації (участь у семінарах, тренінгах, дистанційних навчаннях тощо) працівників, адвокатів системи безоплатної правової допомоги.

Прикладом може слугувати особиста участь інтеграторів Ужгородського, Мукачівського, Хустського місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та працівників бюро правової допомоги в тренінгу-навчанні «Про стратегічне планування комунікації та зміну комунікаційних векторів системи безоплатної правової допомоги» (26 червня 2018 р. м. Ужгород), організованому Регіональним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Закарпатській області [8]. Підвищення кваліфікації у сфері надання безоплатної правової допомоги відбулося і за особистої участі працівників Ужгородського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в онлайн-курсі «Prometheus» «Конфлікт інтересів: треба знати!» (грудень 2017 р.).

18 квітня 2017 р. в системі безоплатної правової допомоги в Україні було запроваджено дистанційний навчальний курс «Робота з клієнтом», який розроблено на основі практики надання безоплатної правової допомоги та реальних потреб у навчанні, досліджених у результаті опитування фахівців місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Досліджуючи принцип якості безоплатної правової допомоги, слід звернути увагу на п. 2 ч. 1 ст. 26 закону України «Про безоплатну правову допомогу», згідно з яким адвокат, що надає безоплатну вторинну правову допомогу, зобов'язаний надавати її якісно та в необхідному обсязі [2]. У даному контексті погоджуємося з думкою Голови Ради адвокатів Одеської області Йосипа Бронз, який під час круглого столу «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги» (22 вересня 2015 р.) сказав, що «необхідно постійно підвищувати кваліфікацію адвокатам, зокрема й тим, хто працює в системі безоплатної вторинної правової допомоги, а також на потребі перейняття досвіду молодими адвокатами від досвідчених практиків» [7].

Наприклад, 23 вересня 2015 р. в Києві був проведений круглий стіл «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги», організований за ініціативи Всеукраїнської громадської організації «Об'єднання адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу».

Аналогічні круглі столи для підвищення кваліфікації адвокатів у наданні якісної безоплатної правової допомоги проводилися в Києві (27–29 серпня 2018 р. «Навчання з підготовки тренерів у сфері земельних правовідносин»), Вінниці (27 травня 2017 р. «Про підвищення якості надання безоплатної вторинної правової допомоги»), Одесі (2 вересня 2015 р. «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги»), Івано-Франківську (18 вересня 2015 р. «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги»), Дніпропетровську (16 вересня 2015 р. «Посилення співпраці між органами адвокатського самоврядування та центрами з надання безоплатної правової допомоги»), Житомирі (18 вересня 2015 р. «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги»), Хмельницькому (17 вересня 2015 р. «Практична співпраця між адвокатурою і державою заради якості правової допомоги»), Миколаєві (16 вересня 2015 р.) тощо.

Державна політика у сфері надання безоплатної правової допомоги ґрунтується

також на принципі гарантованого державного фінансування. Відповідно до ч. 1, 2 ст. 29 закону України «Про безоплатну правову допомогу» фінансування безоплатної первинної правової допомоги здійснюється за рахунок видатків Державного бюджету України на утримання відповідних органів виконавчої влади, місцевих бюджетів та інших джерел. Фінансування ж безоплатної вторинної правової допомоги здійснюється аналогічно за рахунок видатків Державного бюджету України [2].

Висновки і пропозиції. Таким чином, на нашу думку, можна зробити висновок, що ефективне, якісне забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу в Україні залежить від відповідних факторів, таких як:

– оцінка якості надання безоплатної правової допомоги в Україні здійснюється суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги, громадянами, громадськими, міжнародними організаціями тощо (внутрішній контроль та зовнішня оцінка);

– співпраця команди системи безоплатної правової допомоги з органами державної влади, місцевого самоврядування, територіальними громадами, громадськими, міжнародними організаціями, благодійними фондами, волонтерами тощо у сфері надання безоплатної правової допомоги (інтеграція зусиль із зацікавленими сторонами в процесі реалізації місії та завдань, підходи до залучення різних стейкхолдерів до процесу стратегічного планування діяльності);

– засоби для постійного забезпечення якості (інформаційні матеріали, технічне, фінансове забезпечення системи безоплатної правової допомоги тощо);

– організація роботи онлайн-консультування, довідково-інформаційної on-line платформи типових правових консультацій системи безоплатної правової допомоги «WikiLegalAid» та ін.;

– звітування системи надання безоплатної правової допомоги за кількісними показниками;

– систематичне навчання працівників та адвокатів системи надання безоплатної вторинної правової допомоги;

– опитування рівня задоволення клієнтів послугами системи надання безоплатної правової допомоги («Скринька відгуків» – анонімне опитування клієнтів, телефонне опитування клієнтів про рівень задоволеності правовими послугами адвоката та ін.);

– розвиток кращих практик адвокатів у наданні безоплатної правової допомоги клієнту; моніторинг якості надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги, що здійснюється Координаційним центром з надання правової допомоги та регіональними центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги;

– проведення комплексного національного дослідження у сфері надання безоплатної правової допомоги;

– впровадження стратегій підтримки вразливих груп населення (розуміння потреб клієнтів, забезпечення такого сервісу, аби кожен клієнт, який звертається до установи за безоплатною правовою допомогою, отримав відповіді на свої питання, необхідну допомогу);

– визначення та впровадження стратегічних пріоритетів для розвитку системи безоплатної правової допомоги (Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.; Національна стратегія у сфері прав людини на період до 2020 р.; Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр.; Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 р. та ін.).

Врахування вищезазначених факторів впливає на розвиток системи безоплатної правової допомоги в Україні та постійне вдосконалення її діяльності.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. Ст. 59.
2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17
3. Питання розвитку довідково-інформаційної платформи правових консультацій WikiLegalAid: наказ Координаційного центру з надання правової допомоги від 09 листопада 2016 року № 190. URL: http://www.legalaid.gov.ua/images/legislation/nakaz_190.pdf

4. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/147-cherven-2017/2048-kliuchovi-rezultaty-ta-aktualni-pytannia-nadannia-bpd-v-ukraini-predstavleno-na-kolehii-min-iustu
5. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/119-veresen-2015/1508-vidkryto-vseukrainskyi-kontaktnyi-tsentr-systemy-bpd
6. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: http://www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/148-lypen-2017/2058-shcho-ukraintsi-znaiut-i-dumaiut-pro-prava-liudyny-doslidzhennia
7. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/119-veresen-2015/1492-v-odesi-v-ramkakh-kruhloho-stolu-obhovoreno-praktychnu-spivpratsiu-mizh-advokaturoiu-i-derzhavoiu-zarady-iakosti-pravovoi-dopomohy
8. Офіційний веб-сайт Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Закарпатській області. URL: http://zakarpattya.legalaid.gov.ua/ua/component/content/article/24-novyny/2079-pro-stratehichne-planuvannia-komunikatsii-ta-zminu-komunikatsiinykh-vektoriv-systemy-bpd-ishlosia-pid-chas-treninhu-v-uzhhorodi.html

Ришко М. И. Пути качественного и эффективного обеспечения права человека на бесплатную правовую помощь в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам качественного и эффективного обеспечения права человека на бесплатную правовую помощь в Украине. Проанализированы положительные практики качественного и эффективного обеспечения права человека на бесплатную правовую помощь в Украине.

Ключевые слова: *обеспечение права человека на бесплатную правовую помощь, онлайн-консультирование, правопросветительская работа, справочно-информационная on-line платформа типичных правовых консультаций системы бесплатной правовой помощи «WikiLegalAid».*

Rishko M. Ways of quality and effective provision of the human right to free legal aid in Ukraine

The article is devoted to topical issues of qualitative and effective ensuring of the human right to free legal aid in Ukraine. Analyzed the positive practices of quality and effective provision of the human right to free legal aid in Ukraine.

Key words: *ensuring the human right to free legal aid, online counseling, law-education work, reference and information on-line platform of typical legal advice of the system free legal aid "WikiLegalAid".*

УДК 342.951:61

Л. Г. Удовика
доктор юридичних наук,
професор кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету

А. М. Середа
кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті здійснено дослідження сучасного стану судового захисту прав пацієнтів та обґрунтовано пропозиції щодо напрямів удосконалення чинного законодавства України. Зроблено висновок, що відсутність у національному законодавстві чітко визначених понять у сфері медичного права обмежує можливості судового захисту прав пацієнтів та зумовлює необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би чітко регламентував права та обов'язки лікаря, пацієнта, містив класифікацію медичних послуг, порядок та умови їх надання, критерії якості тощо. Таким нормативно-правовим актом є перспективний Медичний кодекс України, необхідність розробки якого зумовлює перспективність подальшого дослідження даної тематики.

Ключові слова: *судовий розгляд, пацієнти, медичне право, відповідальність, медична допомога, медичні послуги, законодавство, удосконалення.*

Постановка проблеми. В Україні відбувається активний розвиток медичного права як досить нової та перспективної галузі, та водночас зростає кількість звернень громадян до судових органів щодо захисту прав пацієнтів. Це зумовлено підвищенням рівня правосвідомості громадян, їхньої правової активності, покращенням правової поінформованості громадян зі своїми правами у сфері охорони здоров'я, розвитком медицини загалом та розширенням переліку медичних послуг. У результаті ускладнення правовідносин у вказаній сфері часто виникають конфлікти, зумовлені різними інтересами їхніх учасників або порушенням передбачених чинним законодавством правил надання медичної допомоги та медичних послуг.

У відповідності до Конституції України громадянам гарантується право на звернення до суду за захистом порушених прав. Особливої актуальності питання судового захисту прав пацієнтів набуває у зв'язку з проведенням медичної реформи в Україні, яка кардинально трансформує існуючу систему надання медичної допомоги та інших медичних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання медичного права та судового захисту прав пацієнтів досліджували у своїх працях такі відомі вчені, як В.Д. Волков [1], З.С. Гладун [2], Я.Ф. Радиш [3], В.М. Рудий [4], С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко [5], І.Я. Сенюта [6] та інші відомі фахівці, проте питанням судового розгляду справ про захист прав пацієнтів приділена недостатня увага, адже медичне право взагалі тільки нещодавно стало предметом наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці.

Метою статті є визначення особливостей та актуальних проблем судового розгляду справ про захист прав пацієнтів та обґрунтування пропозицій щодо напрямів удосконалення чинного законодавства та юридичної практики в даній сфері суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Прогрес медичної науки й практики, особливо протягом XX ст., зумовив можливість лікування ряду дуже складних захворювань,

© Удовика Л. Г., Середа А. М., 2018

дозволив людству пізнати й регулювати найтонші біологічні процеси. Водночас, на жаль, далеко не всі досягнення системи охорони здоров'я характеризуються позитивними результатами. Медичні працівники не можуть сьогодні, хоча це й неможливо в принципі, гарантувати обов'язкове видужання, поліпшення якості життя й збільшення його тривалості для хворих людей. Найчастіше такі обставини призводять до непорозуміння й виникнення конфліктів між інтересами пацієнтів і лікарів, що робить імовірним виникнення у подальшому юридичних конфліктів. Істотними проблемами в цьому аспекті є несприятливі результати медичного втручання, дефекти надання медичної допомоги. Особливістю професійної медичної діяльності є наявність досить великої кількості підстав для можливого невдоволення пацієнтів. Навіть найменше відхилення від результатів, які очікує пацієнт, здатне вплинути на виникнення конфліктної ситуації. Коли мова йде про життя і здоров'я, то людська свідомість, емоції перебувають в особливому стані. Помилки можуть траплятися в будь-якій сфері діяльності людини, однак у жодній іншій галузі вони не набувають такого суспільного значення, як у медицині [5, с. 177–178].

Аналіз сучасного стану системи охорони здоров'я в Україні дозволив виявити такі потенційні порушення прав пацієнтів: відмова в наданні медичної допомоги; незаконна вимога оплати наданих медичних послуг, оплата яких не передбачена чинним законодавством, або сплати «добровільних» внесків; спричинення особі фізичної або моральної шкоди внаслідок лікарської помилки; надання неякісних медичних послуг, які не відповідають установленим державним стандартам; здійснення оперативного втручання, трансплантації органів або інших анатомічних матеріалів без згоди пацієнта або його родичів, якщо така згода передбачена чинним законодавством; незаконне поміщення особи до психіатричного лікувального закладу (без її згоди або без наявності підстав вважати особу суспільно небезпечною); порушення права особи на конфіденційність (нерозголошення) інформації про стан її здоров'я (лікарської таємниці); зараження особи небезпечною хворобою в процесі надання медичних послуг внаслідок порушення санітарно-гігієнічних умов їх надання; надання медичних послуг особою, яка не має відповідної кваліфікації або ліцензії на здійснення медичної практики, що завдало особі матеріальної чи моральної шкоди; невстановлення або неправильне встановлення діагнозу пацієнту, що потягло за собою визначення неправильного курсу лікування, невиправданих витрат на придбання лікарських засобів, відмову від оперативного втручання або згоду на здійснення оперативного втручання без належних підстав та потреб; образа пацієнта співробітником медичної установи (закладу); вимагання або отримання лікарем або іншим співробітником медичного закладу неправомірної вигоди як умови надання передбачених чинним законодавством безоплатних медичних послуг; відмова лікаря виписати рецепт на ліки, прийом яких передбачений встановленим діагнозом, або виписка рецепту на ліки, прийом яких не зумовлений встановленим діагнозом і не має загально оздоровлюючого ефекту.

Щодо безоплатності медичних послуг, то свою позицію висловив Конституційний суд України, і рішення його є обов'язковим до виконання на території України, остаточним, і не може бути оскаржено [7]. Так, у справі за конституційним поданням 53-х народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 року Конституційний Суд України вирішив, що положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.

Крім того, Конституційний Суд України зазначив, що поняття медичної допомоги, умови запровадження медичного страхування, в тому числі державного, формування і використання добровільних медичних фондів, а також порядок надання

медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та перелік таких послуг мають бути визначені законом.

Аналіз термінів «безоплатно» і «медична допомога» в системному зв'язку з іншими аналогічними поняттями, що застосовуються в Конституції України, законах України, міжнародних договорах, надав суддям Конституційного Суду України можливість дійти висновку щодо загального змісту безоплатної медичної допомоги. Він полягає у відсутності для всіх громадян обов'язку сплачувати за надану їм у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу як у момент, так і до чи після її отримання. Словосполучення «безоплатність медичної допомоги» означає неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я в будь-яких варіантах розрахунків (готівкою або безготівкових): чи у вигляді «добровільних внесків» до різноманітних медичних фондів, чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків) тощо. Не забороняє вказане положення і можливості надання громадянам медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги (за термінологією Всесвітньої організації охорони здоров'я – «медичних послуг другорядного значення», «парамедичних послуг»), у зазначених закладах за окрему плату. На це вже зверталась увага в Рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1998 року № 15-рп/98. Перелік таких платних послуг не може вторгатися в межі безоплатної медичної допомоги і відповідно до вимог пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України має встановлюватись законом.

На думку суддів Конституційного Суду України, є неприйнятними з позицій припису частини третьої статті 49 Конституції України пропозиції окремих державних органів щодо необхідності встановлення якихось меж безоплатної медичної допомоги у вигляді її гарантованого рівня, надання такої допомоги лише неспроможним верствам населення чи «у рамках, визначених законом» тощо. Це суперечить положенням статті 3, частини третьої статті 22 та низки інших статей Конституції України. Безоплатна медична допомога, передбачена Конституцією України, повинна надаватись усім громадянам у повному обсязі, тобто задовольняти потреби людини в збереженні або відновленні здоров'я [7].

Таким чином, у процесі судового захисту прав пацієнтів в Україні необхідно виходити з презумпції неоплатності медичної допомоги, тому відмова громадянина від повної або часткової оплати наданих медичних послуг (які охоплюються загальним поняттям медичної допомоги), а також відмова від сплати «добровільних» внесків не є підставою для відмови в наданні медичної допомоги, наданні її не в повному обсязі або виступати причиною (поясненням) неякісного виконання обов'язків лікаря.

Сучасні вчені поділяють думку, що найбільш адекватним і дієвим засобом захисту прав пацієнта в разі незадоволення якістю надання медичної допомоги є судовий захист, основними способами якого є звернення пацієнта з адміністративним позовом на неправомірні дії органів влади, їхніх посадових і службових осіб і звернення пацієнта з позовною заявою в порядку цивільного судочинства. Так, С.Г. Стеценко зазначає, що на сьогодні в Україні створені умови для реалізації пацієнтами як права на медичну допомогу, так і права на оскарження дій медичних працівників у разі виникнення юридичного конфлікту, пов'язаного з наданням медичної допомоги. Кожний зі способів досудового захисту прав і звернення до суду має свої переваги й недоліки, однак варто підкреслити, що у випадку виникнення юридичних конфліктів у сфері медичної діяльності в українського пацієнта сьогодні є досить широкий вибір цивілізованих способів і засобів відновлення порушених прав під час надання медичної допомоги [5, с. 193, 198].

Якщо дії лікаря підпадають під ознаки злочину, пацієнт може захистити свої права в судовому порядку, пред'явивши цивільний позов у процесі кримінального провадження (тоді він буде розглянутий у суді одночасно з кримінальною справою і задоволений або незадоволений одночасно з винесенням вироку), або після

винесення вироку судом. В останньому випадку обвинувальний вирок суду, який набрав законної сили, буде виступати преюдицією в цивільному провадженні, тобто потерпілому – пацієнту – не треба буде знову доводити факт: чи мали місце певні дії або бездіяльність лікаря, та чи вчинені вони саме цією особою, що дозволило встановити вину лікаря у спричиненні пацієнту визначеної шкоди.

Кримінальний кодекс України (далі – КК) містить декілька складів злочинів, пов'язаних із порушенням прав пацієнтів та завданням шкоди їхньому здоров'ю, матеріальної та моральної шкоди. Це, зокрема, ст. 138 КК України «Незаконна лікувальна діяльність» (заняття лікувальною діяльністю без спеціального дозволу, здійснюване особою, яка не має належної медичної освіти, якщо це спричинило тяжкі наслідки для хворого); ст. 139 КК України «Ненадання допомоги хворому медичним працівником» (ненадання без поважних причин допомоги хворому медичним працівником, який зобов'язаний, згідно з установленими правилами, надати таку допомогу, якщо йому завідомо відомо, що це може мати тяжкі наслідки для хворого); ст. 140 КК України «Неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (невиконання чи неналежне виконання медичним або фармацевтичним працівником своїх професійних обов'язків унаслідок недбалого чи несумлінного до них ставлення, якщо це спричинило тяжкі наслідки для хворого); ст. 141 КК України «Порушення прав пацієнта» (проведення клінічних випробувань лікарських засобів без письмової згоди пацієнта або його законного представника, або стосовно неповнолітнього чи недієздатного, якщо ці дії спричинили смерть пацієнта або інші тяжкі наслідки); ст. 142 КК України «Незаконне проведення дослідів над людиною» (незаконне проведення медико-біологічних, психологічних або інших дослідів над людиною, якщо це створювало небезпеку для її життя чи здоров'я); ст. 143 КК України «Порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини» (порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини; вилучення у людини шляхом примушування або обману її органів або тканин з метою їх трансплантації; незаконна торгівля органами або тканинами людини); ст. 144 КК України «Насильницьке донорство» (насильницьке або шляхом обману вилучення крові у людини з метою використання її як донора); ст. 145 КК України «Незаконне розголошення лікарської таємниці» (умисне розголошення лікарської таємниці особою, якій вона стала відома у зв'язку з виконанням професійних чи службових обов'язків, якщо таке діяння спричинило тяжкі наслідки) [8].

Під час судового розгляду справ про порушення прав пацієнтів особливе значення має встановлення фактичних обставин справи (об'єктивної істини), які підтверджуються належними та допустимими доказами.

Згідно зі ст. 57 Цивільного процесуального кодексу України доказами є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Ці дані встановлюються на підставі пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників, допитаних як свідків, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- і відеозаписів, висновків експертів [9].

Належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування (ст. 58 ЦПК України «Належність доказів»). Суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом. Наприклад, обшук у медичній установі, в кабінеті лікаря, проведений без участі понятих, не буде мати ніякої доказової сили. Обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватись іншими засобами доказування (ст. 59 ЦПК України «Допустимість доказів»).

У відповідності до ст. 60 ЦПК України «Обов'язки доказування і подання дока-

зів» кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень, крім випадків, установлених статтею 61 цього Кодексу. У справах про дискримінацію позивач зобов'язаний навести фактичні дані, які підтверджують, що дискримінація мала місце. У разі наведення таких даних доказування їх відсутності покладається на відповідача. Докази подаються сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі. Доказуванню підлягають обставини, які мають значення для ухвалення рішення у справі, і щодо яких у сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, виникає спір. Доказування не може ґрунтуватися на припущеннях. Останнє положення має особливе значення для судового розгляду справ про права пацієнтів, адже лікарю досить складно поставити первинний діагноз без проведення додаткових досліджень, аналізів тощо. Первинний діагноз фактично є припущенням, тому особливістю судового розгляду справ про захист прав пацієнтів є відповідь на питання: чи мав можливість лікар поставити пацієнту точний діагноз за наявного інструментарію, без проведення додаткових досліджень? На це питання дає відповідь судово-медичний експерт.

У ряді випадків учасники судового процесу звільняються від доказування певних обставин. Так, згідно зі ст. 61 ЦПК України не підлягають доказуванню обставини, визнані сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі. Крім того, не потребують доказування обставини, визнані судом загальновідомими.

Обставини, встановлені судовим рішенням у цивільній, господарській або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються під час розгляду інших справ, в яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Вирок у кримінальному провадженні, що набрав законної сили, або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення обов'язкові для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, стосовно якої ухвалено вирок або постанову суду, з питань, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою [9].

До видів доказів у справах про захист прав пацієнтів цивільне процесуальне законодавство відносить: пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, показання свідка, письмові докази, речові докази, висновок експерта (ст. ст. 62–66 ЦПК України). Особливе значення для судового розгляду справ про захист прав пацієнтів має саме висновок судово-медичної експертизи, адже саме ним установлюється причинно-наслідковий зв'язок між діяннями лікаря та спричиненими ушкодженнями здоров'я чи смертю пацієнта, завданою йому матеріальною чи моральної шкодою. Якщо відшкодування завданої пацієнту шкоди пов'язано із вчиненням лікарем діяння, що має ознаки злочину, такий висновок має бути категоричним, адже у відповідності до Конституції України та кримінально-процесуального законодавства України всі сумніви у винуватості особи трактуються на її користь.

Важливе значення останнім часом мають такі речові докази, як магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять відеозаписи спілкування пацієнта з лікарем. Адже саме в процесі спілкування, проведення огляду лікар ставить діагноз, призначає лікування, виписує рецепт, визначає необхідність оперативного втручання. І саме ця інформація може бути важливими доказом винуватості або невинуватості лікаря в порушенні прав пацієнта, доказом лікарської помилки тощо. Факт вимагання неправомірної вигоди або примушування до сплати «добровільних» внесків за надання медичних послуг також найкращим чином може бути підтверджений за допомогою аудіо- або відеозапису. Тому, враховуючи можливості сучасної техніки, кабінети поліклінік, лікарень, операційні та інші приміщення, в яких надаються медичні послуги, доцільно обладнати стаціонарними камерами відеоспостереження і зберігати відеозаписи протягом тривалого часу. У випадку звернення особи до суду щодо захисту своїх прав і у лікаря, і у пацієнта буде можливість довести наявність або відсутність фактичних обставин, на які вони посилаються, використовуючи збережений відеозапис спілкування з лікарем, надання первинної медичної допомоги та інших медичних послуг.

Не менш важливе значення для встановлення фактичних обставин справи в процесі судового розгляду справ про захист прав пацієнтів мають письмові докази, якими є будь-які документи, акти, довідки, листування службового або особистого характеру або витяги з них, що містять відомості про обставини, які мають значення для справи. Адже історія хвороби, результати обстежень, призначення лікаря обов'язково фіксуються документально в спеціальних журналах та медичній картці пацієнта, тому для суду надзвичайно важливо витребувати оригінали вказаних документів.

За результатами дослідження всіх доказів суд встановлює фактичні обставини справи та здійснює їх правову оцінку. Рішення суду має бути обґрунтованим та неупередженим у будь-якому випадку, проте в справах щодо захисту прав пацієнтів судді мають ураховувати суспільний резонанс, який викликають справи даної категорії. Тому судовий розгляд справ про захист прав пацієнтів має здійснюватися з дотриманням принципів публічності та гласності, що зумовлює доцільність здійснення онлайн- трансляції судового розгляду в ЗМІ та в мережі Інтернет. Винятком можуть бути випадки, коли публічний судовий розгляд може зашкодити правам та інтересам учасників судового розгляду у вигляді розголошення конфіденційної інформації (лікарської таємниці) без згоди пацієнта.

Висновки і пропозиції. За результатами аналізу чинного законодавства, теоретичних здобутків у сфері медичного права слід наголосити на необхідності ґрунтовного наукового дослідження особливостей судового розгляду справ про захист прав пацієнтів. Проведений аналіз найбільш поширених видів порушень прав пацієнтів дозволив визначити два основні способи захисту прав пацієнтів у судовому порядку: звернення до адміністративного суду щодо оскарження незаконних актів, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері медичного права та звернення до місцевого суду загальної юрисдикції із цивільним позовом про відшкодування завданої матеріальної та моральної шкоди, пов'язаної з порушенням прав пацієнтів, ушкодженням здоров'я чи втратою годувальника в результаті лікарської помилки, розголошення лікарської таємниці, відмови в наданні медичної допомоги та інших медичних послуг тощо.

Відсутність у національному законодавстві чіткого визначення понять «медична допомога», «медичні послуги», «медичне страхування», «безоплатна медична допомога», а також відсутність профільного закону, який би чітко визначав перелік безоплатних та платних медичних послуг обмежує можливості судового захисту прав пацієнтів і зумовлює необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би чітко регламентував права та обов'язки лікаря, пацієнта, містив класифікацію медичних послуг, порядок та умови їх надання, критерії якості тощо. Таким нормативно-правовим актом є перспективний Медичний кодекс України, необхідність розробки якого зумовлює перспективність подальшого дослідження даної тематики.

Список використаної літератури:

1. Волков В.Д., Дешко Л.Н., Заброцкий В.П. Медицинское право Украины: учебное пособие. Донецк: ДонНУ, 2005. 268 с.
2. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2007. 720 с.
3. Радиш Я.Ф. Медичне страхування: навч. посібн.; Національна академія державного управління при Президентові України. К.: НАДУ, 2005. 88 с.
4. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. К.: Сфера, 2005. 272 с.
5. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: підручник; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с.
6. Сенюта І.Я. Медичне право: право людини на охорону здоров'я: монографія. Львів: Астролябія, 2007. 224 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої

статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 року, справа № 1-13/2002 № 10-рп/2002. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02

8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page
9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page

Удовика Л. Г., Середа А. Н. Судебная защита прав пациентов: современное состояние и направления усовершенствования

В статье проведено исследование современного состояния судебной защиты прав пациентов и обоснованы предложения по направлениям совершенствования действующего законодательства Украины. Сделан вывод, что отсутствие в национальном законодательстве четко определенных понятий в сфере медицинского права ограничивает возможности судебной защиты прав пациентов и обусловливает необходимость разработки и принятия единого нормативно-правового акта, который бы четко регламентировал права и обязанности врача, пациента, содержал классификацию медицинских услуг, порядок и условия их предоставления, критерии качества. Таким нормативно-правовым актом является перспективный Медицинский кодекс Украины, необходимость разработки которого обусловливает перспективность дальнейшего исследования данной тематики.

Ключевые слова: *судебное разбирательство, пациенты, медицинское право, ответственность, медицинская помощь, медицинские услуги, законодательство, совершенствование.*

Udovyka L., Sereda A. Judicial protection of patients' rights: current status and improvement directions

The article is concerned with the current state of judicial protection of patients' rights and substantiates the proposals for improving the current legislation of Ukraine. It is concluded that the absence of clearly defined concepts of medical law in the national legislation restricts opportunities of judicial protection of patients' rights and necessitates development and adoption of a single legal act to efficiently regulate rights and obligations of the physician and the patient, provide classification of health care services, procedures and terms of service, quality criteria, etc. The prospective Medical Code of Ukraine represents such a legal act, since the need for its development provides prospects for further research of this issue.

Key words: *litigation, patients, medical law, liability, health care, health care services, legislation, improvement.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3

В. М. Адам
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін факультету № 6
Львівського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІДНОСИНИ «УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ» КРІЗЬ ПРИЗМУ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ: ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ

Статтю присвячено пошукам розв'язання проблеми законодавчих прогалин у сфері міграційного права України. Автор аналізує наявну ситуацію щодо українських мігрантів у Європі, прогнозує тенденції її розвитку. Акцентовано на моніторингу ефективності вітчизняного міграційного законодавства та потребах ратифікації окремих нормативно-правових актів міжнародного характеру для захисту вітчизняного мігранта, а також для налагодження співпраці з Європейським Союзом.

Ключові слова: *глобалізація, Європейський Союз, міграція, міграційна політика, міграційні потоки, трудова міграція, Україна.*

Постановка проблеми. Науково-технічний прогрес і глобалізація – явища стрімкі і невідворотні. Результатом їх неодмінно є зближення правових систем, уніфікація правового та соціально-економічного просторів. Як наслідок, останніми десятиліттями набирає обертів трудова міграція, яка зумовлюється не лише скороченням правових і соціальних дистанцій, але й значним розривом економічних показників країн, близьких одна до одної на географічній мапі, проте далеких за рівнем життя. Такий стан речей постійно штовхає дослідників права розробляти найбільш ефективні правові гарантії, які б убезпечували працю резидентів своєї країни та законодавчо сприяли б її захищеності і результативності, стимулюючи розвиток міждержавних відносин водночас.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх років проблематика трудової міграції ставала об'єктом дослідження у працях Г. Багратяна, А. Булатова, Д. Вассіліу, О. Гулевича, І. Кравченка, А. Огієнка, Т. Рибакової, С. Січка, Ю. Цевуха, С. Якубовського та багатьох інших вітчизняних та зарубіжних учених юридичної науки.

Метою статті є дослідити наявні та перспективні аспекти правової взаємодії України та Європейського Союзу крізь призму явища трудової міграції, спрогнозувати перспективи вдосконалення вітчизняного міграційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Характерною рисою сучасного розвитку міжнародних економічних відносин є міграція робочої сили, яка розвивається дуже стрімко останніми десятиліттями. Якщо кількість мігрантів у світі у 2001 р. становила приблизно 140 млн осіб, у 2005 р. – 191 млн осіб, то в 2013 р. – уже 232 млн. З 1960 р. кількість мігрантів у світі збільшилась більш ніж удвічі і становить 3,2% всього населення земної кулі. Світовий банк прогнозує, що цей показник збільшиться на 3% до 2025 р. [1, с. 11].

© Адам В. М., 2018

Сучасними тенденціями розвитку міжнародної трудової міграції є:

1) поширення міграційних процесів робочої сили практично на всі країни світу;

2) головний напрям міграції робочої сили – із країн, що розвиваються, та країн із перехідними економіками в розвинуті країни;

3) активізація міграційних процесів з однієї розвинутої країни в іншу;

4) посилення міждержавних переселень у межах країн, що розвиваються;

5) пожвавлення маятникової міграції між країнами з перехідними економіками;

6) виникнення нової форми міграції робочої сили – міграція науково-технічних кадрів;

7) посилення тенденції відпливу інтелекту із країн із перехідними економіками та країн, що розвиваються, у розвинуті країни;

8) зростання частки «молодої міграції»;

9) збільшення обсягів нелегальної міграції [2, с. 112].

Одним із перших дослідників явища міграції Е. Равенштейном було запропоновано визначення останньої як «постійної або тимчасової зміни місця проживання людини» [3, с. 103].

Учений А. Булатов визначає трудову міграцію як «переміщення населення через державні кордони для вступу в трудові відносини з роботодавцями, які проживають в іншій державі [4, с. 122].

На нашу думку, запропоновані вище визначення дуже вдало виокремлюють макро- та мікрофеномени міграції: від більшого до меншого; від загального до спеціального.

Що стосується явища трудової міграції на українських землях, то відомо, що цей процес вибухнув в один момент – у середині 1990-х рр., майже на зламі двох тисячоліть, коли після розпаду СРСР громадяни, які буквально втратили засоби для існування, були змушені шукати способи утримувати себе та свої сім'ї. Раніше, оскільки СРСР був досить закритою державою, про міграцію, переважно незаконну, ішлося зазвичай у контексті біженців від політичних переслідувань.

Аналіз чисельності трудових мігрантів за країнами перебування свідчить, що переважна частка (51%) громадян України у питанні працевлаштування зосереджують свою увагу саме на країнах ЄС. З них майже половина виїжджають до Польщі, Італії, Чехії, Іспанії, Німеччини, Португалії, Угорщини. Якщо Росія є однією з головних країн перебування через схожість мови та відсутність бар'єрів для мобільності, то країни ЄС є більш привабливими через різницю в рівні оплати праці. Такі держави, як Польща та Чехія, є найбільш важливими країнами для міграції через географічну близькість та схожість культури. Останніми роками зростає популярність Німеччини. Водночас заробітчани залишають Іспанію через високий рівень безробіття [5, с. 46].

Проте і така ситуація видається недовговічною, зважаючи на те, що Європейський Союз перманентно вдається до розроблення та реалізації програм для вирівнювання економічного розвитку країн-членів ЄС, що полягає у:

1) інвестуванні регіонів із високим потенціалом зростання безробіття;

2) розвитку синергії та комплементарності з іншими програмами ЄС;

3) сприянні впровадженню когерентної стратегії;

4) інвестуванні в «мотори» зростання зайнятості;

5) мобілізації додаткових ресурсів;

6) поліпшенні управління;

7) сприянні територіальному розвитку [6, с. 115].

Аналіз соціально-демографічних характеристик українських трудових мігрантів виявив, що трудова міграція більш поширена серед чоловіків – вони становлять дві третини від загальної кількості трудових мігрантів. Неможливо зробити однозначні висновки щодо середньої тривалості перебування українських мігрантів за кордоном. Кількість і тривалість поїздок залежать від країни призначення. Більш короткі і більш часті поїздки є характерними для міграції до сусідніх країн (Польща, Чехія), що, найімовірніше, пов'язано з низькими транспортними витратами. Загалом же значна частина зовнішніх трудових міграцій в Україні має циклічний та сезонний характер.

Освітній профіль мігрантів залежить від політики країни призначення щодо працевлаштування іноземців, а також типових секторів зайнятості. Зокрема, більшість мігран-

тів, які працюють у Німеччині, мають повну вищу освіту (чоловіки переважно працюють інженерами та іншими технічними спеціалістами) і тільки 10% мігрантів у Чехії (де українці найчастіше зайняті на будівництві) мають такий рівень освіти [5, с. 45].

Переважно мігранти врегульовують свій статус перебування та працевлаштування відповідно до вимог місцевого законодавства країн призначення. Однак значна частина трудових мігрантів з України працюють за кордоном без належних дозволів, тобто нелегально. Зміна міграційної політики ЄС і візових процедур у 2016 р. призвела до зниження частки нелегальної трудової міграції. Зокрема, мігранти, які в 2010–2012 рр. мали дозвіл на роботу чи проживання або обидва дозволи одночасно, становили 51,5%. Отже, вважаємо необхідним проведення економічних і соціальних реформ, спрямованих на забезпечення сталого економічного розвитку в державі.

Однак міграційні потоки можуть ще збільшитися, якщо напружені політичні стосунки з Російською Федерацією загострюватимуться, тобто у разі ескалації конфлікту у східних регіонах України і його поширення на інші території держави. Тому можемо очікувати на зростання кількості осіб, які проситимуть про надання притулку. У такому разі повинна бути розроблена державна стратегія захисту громадян, які тимчасово працюють за кордоном, що співвідноситиметься з нормативно-правовими актами Міжнародної організації з міграції, яка і представляє позицію Європейського Союзу щодо цього питання [7, с. 83].

Так, основою вітчизняного законодавства у сфері міграційного права є Закон України «Про громадянство України», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Закон України «Про імміграцію», Указ Президента України «Про основи державної міграційної політики».

Разом із тим, попри підписання, досі не є ратифікованою Верховною Радою України Міжнародна конвенція «Про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей», а також конвенції Міжнародної організації праці «Про працівників-мігрантів» та «Про зловживання в галузі міграції і забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення». Це суттєво обмежує права та свободи українських трудових мігрантів порівняно з мігрантами із країн, де зазначені вище нормативно-правові акти стали частиною національного законодавства.

Висновки. За умови ратифікації зазначених вище нормативно-правових актів, а також внесення змін до чинного національного законодавства, враховуючи його потенційну архаїчність у зв'язку з динамікою суспільного життя, припускаємо, що вдалося б:

1) отримати юридичний інструмент для достовірної оцінки ринку праці, ефективніше регулювати міграційні потоки;

2) забезпечити стабільність міграційної політики;

3) як наслідок, не лише більш якісно захистити вітчизняного мігранта, але й утвердитись у бажанні цивілізованої співпраці з ЄС у сфері трудової міграції.

Список використаної літератури:

1. Цевух Ю., Якубовський С. Міжнародна міграція робочої сили як чинник економічного розвитку країн. Одеса: ОНУ, 2017. 274 с.
2. Січко С. Міжнародна трудова міграція як форма міжнародних економічних відносин. Світове господарство і міжнародні економічні відносини. 2016. № 10. С. 112–116.
3. Ravenshtein S. The law of migration. The journal of Statistical Society of London. 1885. № 2. P. 103–109.
4. Толкунова В. Трудовое право: курс лекций. Москва: ООО «ТК Велби», 2003. 320 с.
5. Булатов А. Мировая экономика: учебник. Москва: Юрист, 2000. 734 с.
6. Рибакова Т. Стан та перспективи трудової міграції між Україною та Європейським Союзом в умовах євроінтеграції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство». 2016. № 7. С. 45–49.
7. Інтеграція України та Росії в європейський трудовий простір: монографія / за ред. Г. Багратяна. Київ: УБС НБУ, 2010. 172 с.
8. Огієнко А., Огієнко М. Міграція між країнами ЄС та Україною: поточна ситуація та прогноз. Науковий вісник МНУ імені В.О. Сухомлинського. Серія «Економічні науки». 2014. № 5 (112). С. 83–87.

Адам В. М. Правоотношения «Украина – Европейский Союз» сквозь призму трудовой миграции: законодательные аспекты взаимодействия

Статья посвящена поискам решения проблемы законодательных пробелов в сфере миграционного права Украины. Автор анализирует сложившуюся ситуацию среди украинских мигрантов в Европе, прогнозирует тенденции ее развития. Акцентируется внимание на мониторинге эффективности отечественного миграционного законодательства и необходимости ратификации отдельных нормативно-правовых актов международного характера с целью защиты отечественного мигранта, а также налаживания сотрудничества с Европейским Союзом.

Ключевые слова: *глобализация, Европейский Союз, миграция, миграционная политика, миграционные потоки, трудовая миграция, Украина.*

Adam V. Legal relations "Ukraine – European Union" through the prism of labor migration: legislative aspects of interaction

The article is devoted to solving the problem of legislative gaps in the field of migration law of Ukraine. The author analyzes the current situation among Ukrainian migrants in Europe, forecasts the trends of its development. The emphasis is on monitoring the effectiveness of domestic migration legislation and on the ratification of certain legal acts of an international nature, with the aim of protecting a domestic migrant, and at the same time – establishing cooperation with the European Union.

Key words: *globalization, European Union, migration, migration policy, migratory flows, labor migration, Ukraine.*

УДК 349.23:331.101.6

Л. Ф. Купіна
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри галузевих юридичних дисциплін
факультету політології та права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

ПРОБЛЕМА ВИЗНАННЯ ЦІЛЕЙ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА КРИТЕРІЄМ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ

У статті розкрито питання визнання цілей норм трудового права одним з основних критеріїв їхньої ефективності. Автором проаналізовано підхід, який визнає ціль правової норми еталоном її ефективності, а також висвітлено свою точку зору щодо інших підходів, які досліджувалися протягом певного періоду. Наведено класифікацію цілей правових норм у загальному розумінні, з їх відповідною проекцією на норми трудового права. На основі здійсненого комплексного аналізу доведено необхідність включення цілей правових норм до переліку критеріїв ефективності норм трудового права.

Ключові слова: *ефективність правових норм, оцінка ефективності правових норм, критерії ефективності, цілі правових норм, цілі правового регулювання.*

Постановка проблеми. Загальним в юридичній науці є підхід до визнання права регулятором суспільних відносин, покликаним установлювати основні правила поведінки в суспільстві та санкції за їх порушення.

Безсумнівним є той факт, що тільки ефективна норма права може бути адекватним регулятором суспільних відносин, тобто вона повинна бути реалізована в ході здійснення всіма учасниками правовідносин своєї діяльності, оскільки тільки в такому випадку право є соціально значимим, проявляє свою соціальну цінність, яка полягає в забезпеченні правопорядку в державі в цілому та на рівні приватних правовідносин, зокрема, в приведенні суспільних правовідносин до стабільного стану та забезпечення їх розвитку на кожному етапі існування суспільства.

Таким чином, для забезпечення виконання правом своєї основної соціальної функції в державі має бути сформована та реально забезпечена можливість для реалізації правових норм, використання їх учасниками для захисту своїх інтересів. При цьому така реалізація має бути не формальною, а ефективною, тобто внаслідок реалізації норм права має бути забезпечено гідний рівень правової культури громадян, їхні права та свободи, створено умови для втілення в життя їхніх інтересів, забезпечено наявність у суспільстві позитивного відношення до права, високого рівня довіри громадян до держави в особі владних інститутів та, з іншого боку, забезпечено можливість реалізації державного примусу та визнання громадянами необхідності його застосування.

З огляду на це одним з основних завдань держави є постійна оцінка ефективності діючих правових норм та, як наслідок, їх вдосконалення та приведення до актуального потребам суспільства стану. У свою чергу оцінка ефективності правових норм повинна здійснюватися на основі певних критеріїв, які є відправною точкою під час її визначення.

Досить тривалий час у наукових колах точиться суперечка про те, чи слід вважати ціль, яка була поставлена законодавцем під час прийняття тої чи іншої правової норми, критерієм ефективності такої правової норми. Суперечка базується, власне, виходячи з різного бачення науковцями самого поняття ефективності норми права.

Вважаємо дану проблему досить актуальною, оскільки як правова норма, як найнижча ланка правової системи, так і правовий інститут, галузь права та правова система держави загалом не можуть

© Купіна Л. Ф., 2018

існувати без цілі, мети, для досягнення якої вони були прийняті або сформовані, а отже, не можна заперечувати той факт, що саме ступінь досягнення цієї цілі свідчить про ефективність елементів правової системи.

Метою статті є аналіз підходу до визначення цілей правових норм критерієм їхньої ефективності, а також критики цього підходу з метою вироблення власного бачення проблемного питання.

Виклад основного матеріалу. Оцінка ефективності правових норм неможлива без чіткого розуміння поняття критеріїв такої ефективності, які б охоплювали найбільш проблемні питання реалізації правових норм та дозволяли під час визначення ефективності встановити слабкі сторони правового регулювання з метою його подальшого вдосконалення.

Найбільш поширеним та загальноприйнятим в юридичній науці є підхід, у межах якого, виходячи з розуміння права як основного регулятора суспільних відносин, ефективність норм права визначається як співвідношення між фактичним результатом застосування норми права та тими соціальними цілями, для досягнення яких норма права була прийнята.

Дана думка була викладена В.М. Кудрявцевим, В.І. Нікітінським, І.С. Самощенком та В.В. Глазиріним у колективній монографії «Ефективність правових норм», вона являє собою цільовий або інструментально-позитивістський підхід до визначення поняття ефективності норм права. Тобто ефективність норм права, на думку авторів [1, с. 22], визначається тим, наскільки реалізація правової норми сприяє досягненню цілі, що поставлена перед правовим регулюванням тих чи інших правовідносин. Таким чином, мета, задля досягнення якої була прийнята правова норма, визнається критерієм ефективності правової норми.

Дану думку підтримує О.С. Лустова, визнаючи ціль критерієм ефективності правової норми, та відзначає, що для правильного вирішення питання про цілі необхідно виходити із загальнотеоретичних положень про цілі. Ціль – це категорія, яка визначає запланований результат свідомої діяльності людини, суспільства в цілому. Досягаючи здійснення поставлених цілей, людина вдається до вибору конкретних засобів [2, с. 25].

Про досягнення цілей правових норм свідчать певні показники, які перебувають у тісному зв’язку з цілями правового регулювання.

Наприклад, цілями притягнення до відповідальності в трудовому праві є: відновлення соціальної справедливості, покарання винних та запобігання правопорушень у майбутньому. У свою чергу попередження правопорушень проявляється у двох формах. Першою формою є загальне попередження правопорушень, тобто норми трудового права мають за мету недопущення вчинення будь-яких правопорушень взагалі (загальна превенція). Другою формою є спеціальне попередження правопорушень, тобто попередження нових правопорушень з боку осіб, які безпосередньо притягаються до відповідальності (приватна превенція).

Показником досягнення приватної превенції буде служити невчинення нового правопорушення особою, яка вже понесла відповідальність за таке правопорушення. Водночас вчинення нового проступку особою, яка вже була притягнута до відповідальності, є показником неефективності даного інституту. Однак необхідно мати на увазі, що припущення про прямий зв’язок між повторним вчиненням проступку та станом ефективності інституту притягнення до відповідальності в трудовому праві (а отже, і недосягнення цілей правового регулювання) в більшості випадків фактично помилкове, оскільки воно не враховує впливу на повторюваність правопорушення ряду інших соціальних факторів.

Таким чином, як слушно відзначає О.С. Лустова, коли зачіпаються питання повторного вчинення проступку як показника неефективності інституту притягнення до відповідальності та відповідних правових норм, мова йде про зв’язок між однією з причин явища із самим явищем, тобто повторність розглядається як показник неефективності тільки в тій мірі, в якій являється результатом недосконалості діючого трудового права та практики його застосування [2, с. 26].

Як ціль відповідного впливу виправлення правопорушника передбачає зміну поглядів і звичок особи, яка виключає вчинення нею нових правопорушень, хоча б виходячи зі страху перед покаранням. Показником виправлення, у свою чергу, є формування у правопорушника поважного ставлення до людини, суспільства, праці, правил суспільного життя та стимулювання правомірної поведінки.

Слушно зазначено авторами [1, с. 33–41], що конкретних соціальних цілей, які лежать в основі різних норм права, настільки багато, що немає ні фактичної можливості, ні реальної потреби перерахувати їх усі. Однак наука теорії держави і права може, в самому загальному плані, охарактеризувати основні типи таких цілей і визначити їх значення задля дослідження ефективності правових норм. Основними типами цілей визначають:

1. Правові цілі різних рівнів. Система правових цілей повинна перекликатись із системою права взагалі, а отже, можна розрізнити цілі правових норм, які, поєднуючись та взаємодоповнюючи одна одну, трансформуються в цілі правових інститутів, останні в цілі галузей законодавства або міжгалузевих правових комплексів та ін.

Розуміння наявності перелічених цілей різних рівнів має принципове значення для розуміння ефективності, оскільки логічно допустити, що визначення ефективності кожної з підсистем права можливе лише на основі їхніх цілей, тобто не можна, наприклад, судити про ефективність конкретної правової норми, виходячи з цілей, поставлених для галузі права загалом.

Водночас, оцінюючи ефективність закону чи іншого нормативно-правового акту, треба мати на увазі, що його переваги і недоліки визначаються сукупністю об'єднаних у ньому правових норм. При цьому малоефективний закон може мати окремі, досить ефективні норми.

Доцільним під час аналізу вищевказаної цілі буде наведення колективної наукової думки практичного характеру щодо правового значення та ефективності окремих положень Кодексу законів про працю Української Радянської Соціалістичної Республіки, що був затверджений Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету 2 грудня 1922 року та який був замінений у 1971 році новим Кодексом із такою самою назвою, але багато його норм без істотних змін чи з незначними змінами (переважно редакційного характеру) перейшло в новий кодекс. Це свідчить про їхню ефективність, перевірену протягом майже 50-річного застосування [1, с. 123–124].

2. Поділ цілей на функціональні та предметні – функціональними цілями вважаються такі, які передбачають, у результаті дії норми права, зміни виключно в поведінці людей, предметні цілі включають у себе матеріальні результати, отримання яких водночас потребує відповідних дій (тобто досягнення одночасно і функціональних цілей).

Виділення таких двох груп цілей дозволяє розмежувати юридичну та соціальну ефективність правових норм. Положення даної теорії можуть знайти своє відображення під час аналізу норм Кодексу законів про працю України, затвердженого Законом України № 322-VIII від 10 грудня 1971 року, зокрема статті 46, якою визначено підстави відсторонення роботодавцем працівника від роботи. Фактично це підстави для прийняття роботодавцем відповідних рішень, які впливають на обсяг обов'язків працівника, а точніше – на тимчасове припинення виконання працівником роботи за трудовим договором, що позбавляє його можливості отримати винагороду за роботу в період відсторонення. Тобто в результаті реалізації даної норми досягнуто як функціональну ціль – роботодавець прийняв адміністративне рішення, так і матеріальну ціль – працівник не отримає винагороду за працю, яка мала бути виплачена йому в разі виконання роботи за трудовим договором, тим самим доведено симбіоз юридичної та соціальної ефективності норми.

3. Поділ цілей на ступінчасті та нестуцінчасті – ступінчасті цілі передбачають досягнення цілі в більшій чи меншій мірі, тобто це цілі, які не мають відповідного числового виразу. Доцільним буде навести положення Закону України «Про професійний розвиток працівників» № 4312-VI,

прийнятого 12 січня 2012 року, яким визначено поняття професійного навчання працівників як процесу цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвитку необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва. Очевидно, що навчання працівників проходить певними етапами в різний період часу, за різними програмами, що загалом сприяє продуктивності праці та, як правило, впливає на збільшення прибутку роботодавця, тобто професійне навчання є поступовим, однак цей процес націлений на результат – використання здобутих навичок у трудовій діяльності, з метою збільшення прибутку. Разом із тим неступінчасті цілі не завжди передбачають альтернативи в мірі їх досягнення, адже вони можуть бути або досягнуті, чи досягнуті частково, або зовсім не досягнуті, що, на нашу думку, найкраще прослідковується в разі встановлення терміну випробування працівнику, коли у відповідності зі ст. 26 КЗпП України, під час укладення трудового договору, зумовлюється сторонами встановлення випробування з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається [1, с. 37].

4. Поділ цілей на матеріальні та юридичні – матеріальні цілі стосуються відносин у неправовій сфері, такі цілі можуть мати економічний, політичний, ідеологічний, культурний та інший характер; юридичними є цілі, в яких найважливішим об'єктом правового регулювання та впливу є саме право, особливо необхідність його неухильного дотримання та виконання його приписів.

Погоджуємося з авторами даної думки, що даний поділ також сприяє більш чіткому розділенню та розумінню юридичної та соціальної ефективності правових норм, адже саме в трудових правовідносинах матеріальний аспект є основним для його сторін, що характеризує його соціальну, не пов'язану з правом сторону, але повністю відображає мету укладення трудового договору і, як наслідок, мету правової норми, яка врегулювала його укладення, тим самим показала взаємне доповнення соціальної ефективності норм права юридичного.

В.О. Сиринько, досліджуючи ефективність правозастосовної діяльності органів виконавчої влади, стверджує, що можна виділити величезну різноманітність конкретних цілей, які лежать в основі різних норм права, проте в підсумку всі вони зводяться до справедливої впорядкованості суспільних відносин та підпорядковуються тим цілям і завданням, які покладає на себе держава. Деякі державні цілі можуть бути досягнуті і без допомоги права. Однак більшість із них досягається шляхом здійснення цілей конкретних правових норм, потім на основі досягнутого – цілей правових інститутів та, зрештою, цілей галузей права й міжгалузевих правових комплексів [3, с. 59].

У науці зараз відзначається, що наведений підхід був єдино можливим за радянських часів, коли вважалося, що законодавчі приписи не можуть переслідувати антисоціальних цілей, однак на сучасному етапі розвитку держави і права таке абстрактне визначення є неприйнятним, оскільки за такого підходу цілі виводяться із зони критичного аналізу і виступають як абсолютний критерій, еталон ефективності. У свою чергу, на сьогодні задані політикою цілі правового регулювання можуть не відповідати інтересам суспільства, а іноді й прямо їм суперечити, а отже, таке правове регулювання не може мати позитивних значень соціальної ефективності, яка загалом визнається пріоритетною перед юридичною ефективністю правових норм.

У такому випадку під час дослідження проблеми ефективності законодавства пропонується брати за основу не абстрактне поняття мети, цілі, а чітко її визначити [4, с. 37]

Казимирчук В.П. пов'язує ефективність права з відображенням у ньому економічних, політичних, духовних потреб та інтересів класів і суспільства взагалі, зі спрямованістю на охорону прав і свобод особи [5, с. 37].

Лапаєва В.В. вказує на те, що в сучасних умовах завданням правового регулювання є не досягнення поставлених зверху цілей, а полягає в належному вираженні й узгодженні соціальних інтересів, що сприяють нормальному, вільному розвитку суспільних відносин. А тому положення теорії ефективності законодавства повинні бути переглянуті. Невірно трактувати ефективність закону, правової норми як співвідношення між результатом дії норми й економічними, політичними та ідеологічними цілями, які були поставлені під час прийняття норми права. З огляду на сучасне розуміння сутності закону, в умовах становлення правової державності ефективність законодавства слід вимірювати його внеском у зміцнення правових начал державного й громадського життя, у формування й розвиток елементів свободи в суспільних відносинах, у реалізацію прав і свобод людини і громадянина [6, с. 28–44].

При цьому правова норма є правовою формою компромісу й здійснення різних конфліктуючих інтересів і одночасно правовим способом вирішення конфліктів, а не засобом подолання розбіжностей різних інтересів соціальних груп шляхом їхньої насильницької уніфікації. Це означає, що про ефективність законодавства є сенс говорити лише щодо правового законодавства, спрямованого на забезпечення й захист прав та свобод людини [7, с. 164–175].

Серед вітчизняних науковців прихильником даного підходу до визначення ефективності норм права є Сіренко В.Ф., який відзначає, що під час вивчення ефективності варто звертати увагу передусім на інтереси. Визначаючи інтерес як співвідношення між необхідністю задоволення потреб різних груп, класів, окремих верств населення і можливістю задоволення цих потреб, можна сформувати модель, складники якої становлять елементи ефективності, зокрема: соціальні потреби, які необхідно задовольнити за допомогою конкретного нормативного акту; правові засоби, їхня кількість та якість; здатність правових засобів задовольняти потреби, що закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб [8, с. 3–13].

Варто відзначити, що даний підхід до визначення поняття ефективності норм права також неодноразово піддавався критиці. Так, повністю підтримуємо позицію Мельник О.М., яка звертає увагу на те, що задоволення потреб і узгодження інтересів слід розглядати як мету, тобто і в цьому підході йдеться про зміст поняття «мета» (ціль) стосовно ефективності правового регулювання [9, с. 136].

Також варто відзначити, що визначення ефективності правової норми, які запропоновані Лапаєвою В.В. та Сіренком В.Ф., на нашу думку, є більш застосовними для визначення ефективності правових норм, які регулюють приватно-правові суспільні відносини та застосовують диспозитивний метод правового регулювання, ніж для публічно-правових, які ґрунтуються на владно-імперативному методі.

Проаналізувавши різні підходи до визнання цілей правових норм критерієм їхньої ефективності, вважаємо все ж таки, що постановка цілей правового регулювання є принципово важливим питанням у ході досягнення ефективності правових норм, а отже, для вироблення цілей, які будуть поставлені законодавцем під час прийняття того чи іншого нормативно-правового акту, необхідно мати точну інформацію про потреби, які має суспільство в конкретний момент свого розвитку, реальні засоби і об’єктивно можливі шляхи конкретного правового рішення.

Логічним видається той факт, що ефективність правової норми тим вище, чим точніше цілі, визначені законодавцем, відповідають об’єктивним закономірностям та потребам суспільного розвитку. Таким чином, цілі правових норм у будь-якому випадку є вихідною точкою, одним з основних критеріїв ефективності правових норм, а їхнє різноманіття та наявність чіткої системи, запропонованої дослідниками, дозволяє проводити аналіз ефективності правових норм ґрунтовно, з отриманням відповідних висновків, які дозволять забезпечити розвиток та подальше вдосконалення правової системи держави у відповідності з розвитком суспільних відносин та трансформацією тих

цілей, які ставить перед собою держава, та досягнення яких у подальшому буде свідчити про ефективність правових норм.

Однак при цьому не слід забувати, що цілі правових норм – не єдиний критерій ефективності правових норм, оскільки ефективна реалізація правила поведінки, викладеного в правовій нормі, залежить також від ряду об'єктивних та суб'єктивних умов, які відносяться як до самого права, його характеристик, так і до суб'єкта правореалізації, і які також повинні оцінюватись як критерії ефективності дії правових норм.

Список використаної літератури:

1. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
2. Лустова О.С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм. Вестник Челябинского государственного университета. Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2004. № 1. С. 22–29.
3. Сиринько В.А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право»; Московский гос. социальный ун-т. Воронеж, 2004. 238 с.
4. Тимченко Г.В. Мета ефективного законодавства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Вип. 3. Т. 1. С. 36–38.
5. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права. Сов. государство и право. 1970. № 10. С. 37–44.
6. Лапаева В.В. Социология права. М.: Норма, 2008. 336 с.
7. Лапаева В.В. Эффективность закона и методы ее изучения. Эффективность закона. Методология и конкретные исследования; отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗиСП, 1997.
8. Законодавство: проблеми ефективності / В.Б. Авер'янов, С.В. Бобровник, В.В. Головченко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. Корецького. К.: Наук. думка, 1995. 229 с.
9. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. … кандидата юрид. наук: 12.00.01. К.: 2004. 208 с.

Купина Л. Ф. Проблема признания целей норм трудового права критерием их эффективности

В статье рассмотрены вопросы признания целей норм трудового права одним из основных критериев их эффективности. Автором проанализирован подход, признающий цель правовой нормы эталоном ее эффективности, а также сформирована своя точка зрения относительно исследований определенного периода. В статье приведена классификация целей правовых норм в общем понимании, с их соответствующей проекцией на нормы трудового права, в частности. На основе проведенного комплексного анализа доказана необходимость включения целей правовых норм в перечень критериев эффективности норм трудового права.

Ключевые слова: *эффективность правовых норм, оценка эффективности правовых норм, критерии эффективности, цели правовых норм, цели правового регулирования.*

Kupina L. The problem of recognition of goals of labor low norms as the criterion of their efficiency

The article deals with the question of the recognition of the goals of the norms of labor law as one of the main criteria for their effectiveness. The author analyzes an approach that recognizes the purpose of the legal norm as a benchmark for its effectiveness, and also highlights its point of view on other approaches that were investigated within a certain period. The classification of goals of legal norms in the general sense, with their corresponding projection on the norms of labor law, in particular, is presented. On the basis of the implemented complex analysis, the necessity of including the goals of legal norms in the list of criteria of efficiency of norms of labor law has been proved.

Key words: *efficiency of legal norms, assessment of efficiency of legal norms, criteria of efficiency, goals of legal norms, goals of legal regulation.*

УДК 349.22

К. О. Севастьяненко
здобувач кафедри правознавства
Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля

ДО ПИТАННЯ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ ПРАВОВОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ

У статті розглянуто та розкрито зміст основних принципів оплати праці. Зроблено висновок, що принципи правового регулювання оплати праці відіграють основну роль, відбивають керівні ідеї, що містять і регулюють зміст правової регламентації цього процесу на підставі правових норм, установлених чинним законодавством України.

Ключові слова: *право, оплата праці, працівник, принципи, гарантії.*

Постановка проблеми. Право на оплату праці є одним з основних прав людини і громадянина. У ст. 23 Загальної декларації прав людини зазначено, що кожна людина без будь-якої дискримінації має право на рівну оплату за рівну працю, на справедливу і задовільну винагороду, що забезпечує гідне існування для неї самої та її родини [1]. У національному законодавстві це положення знайшло своє закріплення в ст. 48 Конституції України [2], яка є яскравим прикладом упровадження в національну правову систему міжнародних правових стандартів щодо прав особи.

Становлення в Україні ефективного й дійового інституту оплати праці зумовлює об'єктивну потребу в переосмисленні суті принципів, що лежать у його підґрунті, і яким притаманні об'єктивна зумовленість, регулятивність, імперативність, взаємоузгодженість, системність, універсальність, загальна значущість і визначеність предмета правового регулювання. Як зазначає С.В. Попов, будь-яка діяльність здійснюється на підставі певних принципів – вихідних положень, додержання яких забезпечує узгодженість у діях їх учасників, орієнтує на досягнення відповідного результату шляхом використання найефективніших методів. Відхід від принципів конкретної діяльності призводить до її непослідовності, неузгодженості в діях її учасників і, врешті-решт, не до тих результатів, досягнення яких було її основною метою [3, с. 42].

© Севастьяненко К. О., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням принципів оплати праці приділялась увага в роботах таких науковців, як: В.М. Божко, Н.Б. Болотіна, О.В. Валецька, Л.П. Гаращенко, Я.В. Сімутіна, О.І. Процевський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.

Мета статті – охарактеризувати основоположні принципи правового регламентування оплати праці.

Виклад основного матеріалу. Термін «принцип» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу й соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [4, с. 693], тобто це основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо. Із позиції філософії цей термін розглядається у двох основних значеннях: (а) як підстава, з якої слід виходити і якою необхідно керуватись у науковому пізнанні чи практичній діяльності, і (б) як внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норм поведінки й діяльності [5, с. 309]. У логічному розумінні принцип є центральною ланкою, фундаментом будь-якої системи, яка являє собою узагальнення й поширення якогось положення на всі явища тієї сфери, з якої його абстраговано. В юридичній науці загалом і в трудовому праві зокрема основним предметом наукових досліджень є принципи права. Причому ця категорія має не тільки теоретичне, а й прикладне значення, адже механізм правового регулювання – це право в юридично значимих

діях, вчинках, актах; це дії безпосередньо зі створення, реалізації й охорони права.

З погляду Л.С. Явич, принципи права – це провідні начала, відправні ідеї буття, які втілюють найважливіші закономірності й устої відповідної суспільно-економічної формації, які є однопорядковими із сутністю права і які становлять його головний зміст, характеризуючись універсальністю, високою імперативністю й загальною значимістю [6, с. 11]. У цій дефініції підкреслюється основоположний характер принципів права як з'єднувальної ланки між основними закономірностями розвитку й функціонування суспільства і його правової системи. Саме завдяки їм остання адаптується до інтересів і потреб індивіда й соціуму. При цьому принципи права віддзеркалюють не лише внутрішню побудову права, його статику, а й увесь процес його застосування. Умовно кажучи, вони є несучою конструкцією, на якій знаходяться й реалізуються не тільки норми права, його інститути й галузі, а й уся його система. Вони володіють характерною якістю пронизувати, зв'язувати воєдино норми права й систему права в цілому. Ці принципи відбивають загальні закономірності й тенденції розвитку суспільства, фокусують увагу суб'єктів права на актуальних і суттєвих сторонах життя всього соціуму. Правовим принципам притаманні значна стійкість і фундаменталізм. На фоні частих змін до законодавства їхня стабільність є запорукою ефективного забезпечення найповнішої реалізації прав людини. Адже всі нормативно-правові акти повинні логічно випливти зі змісту цих принципів і в точності їм відповідати. На підставі останніх формуються правові системи, галузі, підгалузі, інститути права тощо.

Принципи трудового права являють собою своєрідну систему координат, у межах якої розвивається трудоправова галузь. Їх значення полягає в тому, що вони: (а) відображають суть законодавства про працю в його взаємозв'язку з економічним і політичним життям суспільства; (б) допомагають усвідомити зміст конкретних норм чинного законодавства; (в) визначають тенденції розвитку трудового законодавства; (г) є однією з підстав об'єднання окремих норм права в галузі й інститутів права; (д) сприяють правозастосовним органам у вирішенні питань, недостатньо врегульованих конкретними нормами права [7, с. 43]. С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко виокремлюють такі ознаки принципів трудового права, як: а) економіко-політична зумовленість (визначаються політикою держави в соціальній сфері); б) спільність змісту (виражають сутність не однієї, а багатьох груп норм права); в) державна нормативність (являють собою керівні ідеї, закріплені в нормах права, установлених державою, які мають загальність і обов'язковість, виконують регулятивну функцію); г) системність (виражають сутність норм права в їх взаємозв'язку з іншими нормами в межах певної системи права); д) цілеспрямованість (виражають сутність норм права в динаміці); е) стабільність (діють протягом тривалого періоду часу, віддзеркалюють якісний стан системи права і за своєю природою не настільки мінливі, як норми права) [8, с. 37].

Володіючи певною системністю, принципи трудового права забезпечують єдність галузі, взаємозв'язок і взаємоузгодженість її правових норм. Вони визначають внутрішню побудову цієї правової галузі, взаємодію її інститутів. Зміст новостворених норм та інститутів трудового права не може суперечити принципам галузі. Навпаки, розвиток останньої полягає в поглибленні відповідності конкретних правових регуляторів галузевим принципам. Як й інші трудоправові інститути, оплата праці характеризується власними принципами.

Як зазначає Г.А. Капліна, правові принципи оплати найманої праці, які відповідають сучасним ринковим умовам, мають втілювати в собі ідеї, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання оплати праці й мають бути нормативно закріплені, тобто повинні одержати свій вираз у законі. При цьому вчена наголошує, що в законодавстві з різних причин (найчастіше економічних) не завжди виражаються повною мірою принципи оплати праці, які відображають потреби сучасної правової соціальної держави [9, с. 35]. Принципи

оплати праці – це об'єктивні, науково обґрунтовані положення, що відображають дію економічних законів, спрямованих на якомога більшу реалізацію функцій заробітної плати.

Р.З. Лівшиць розрізняв такі принципи регулювання оплати праці: а) оплата за працю; б) оплата праці за її кількістю та якістю; в) заборона дискримінації у сфері заробітної плати; г) єдність і диференціація заробітної плати; д) зв'язок між продуктивністю праці й розмірами її оплати; е) гарантованість виплат. Крім того, він виділяв принципи, які належать до окремих норм або групи норм з оплати праці: матеріальне стимулювання тривалої й дисциплінованої праці; встановлення гарантії в разі відхилення від умов праці, передбачених тарифами; оплата за понаднормовану працю [10, с. 37]. У свою чергу К.М. Гусов і В.М. Толкунова називають такі принципи правової організації заробітної плати: 1) за рівноцінну працю має бути рівна оплата; 2) дискримінація в оплаті праці забороняється; 3) оплата праці залежить від внеску працівника й максимальним розміром не обмежується; 4) мінімальний її розмір установлюється державою і відповідно до зростання цін систематично переглядається й підвищується; 5) праця оплачується диференційовано залежно від її складності (кваліфікації), тяжкості, шкідливості умов, значення в народному господарстві й на даному виробництві, а також з урахуванням регіону, чому сприяє тарифна система, яка впорядковує диференціацію в централізованому і локальному порядку; 6) оплата праці конкретного працівника встановлюється за угодою сторін трудового договору; 7) форми, системи й тарифи оплати праці встановлюються колективними договорами й угодами; 8) темпи зростання продуктивності праці повинні випереджати темпи зростання заробітної плати [11, с. 289]. У вітчизняному ж законодавстві виділяють такі принципи оплати праці: гарантованість оплати праці, рівність сторін, рівність оплати праці, єдність і диференціація оплати праці, невідворотність захисту права на оплату праці.

Ми ж у своєму дослідженні коротко зупинимося лише на окремих принципах правового регламентування оплати праці, які, на нашу думку, є основоположними.

1. Принцип гарантування працівникам своєчасної й у повному розмірі виплати заробітної плати, що забезпечує достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей.

Даний принцип полягає у відповідній оплаті працівникові за виконану ним роботу,в наперед визначених розмірах та в певні строки. У широкому ж розумінні цей принцип передбачає й захист від порушеного права працівника на оплату праці як шляхом установлення регуляторних механізмів, так і невідворотності поновлення порушеного права і покарання за порушення та гарантію забезпечення цього передусім на законодавчому рівні. Як випливає з ч. 2 ст. 12 Закону України «Про оплату праці» [12] мінімальними державними гарантіями у відповідній царині є (1) норми і (2) гарантії в оплаті праці, передбачені ч. 1 ст. 12 указаного Закону та КЗпП України [13]. Першими є норми оплати праці: (а) за роботу в надурочний час, (б) у святкові, неробочі та вихідні дні, (в) у нічний час тощо. До других відносяться оплата: (а) щорічних відпусток; (б) за час виконання державних обов'язків; (в) для тих, які направляються для підвищення кваліфікації, на обстеження в медичний заклад; (г) для переведених за станом здоров'я на легшу, нижчеоплачувану роботу; (д) для переведених тимчасово на іншу роботу у зв'язку з виробничою необхідністю; для вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 3-х років, переведених на легшу роботу; (е) в разі різних форм виробничого навчання, перекваліфікації або навчання інших спеціальностей; (є) для донорів тощо.

2. Принцип єдності й диференціації правового регулювання оплати праці.

Це один із провідних принципів не тільки інституту оплати праці, а й трудового права загалом, який пронизує всю систему законодавства про працю. Єдність і диференціація правового регулювання в інституті оплати праці зумовлені насамперед необхідністю забезпечення рівної оплати за рівну працю. В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, Г.С. Гончарова приходять до безперечно важливого висновку, що єдність не виключає, а, навпаки, перед-

бачає диференціацію [14, с. 42], оскільки на оплату праці не можуть не впливати різна кваліфікація працівників, умови праці, в яких вони зайняті, індивідуальний внесок кожного в загальні підсумки виробництва та інші чинники. Головною метою принципу єдності й диференціації, з одного боку, є чітке визначення єдиних, однакових умов праці для всіх найманих працівників, а з іншого – встановлення за деяких обставин диференціації умов праці для певних категорій працівників.

3. Принцип рівності оплати за однакову працю.

Згідно з частинами 1 та 2 ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Про рівність прав працівників на оплату праці вказано у ч. 3 ст. 21 Закону України «Про оплату праці»: «Забороняється будь-яке зниження розмірів оплати праці залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання». Частина 2 ст. 17 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [15] зобов'язує роботодавця здійснювати рівну оплату праці жінок і чоловіків за наявності однакової кваліфікації та однакових умов праці. Отже, основним призначенням цього принципу повинно бути забезпечення рівності в оплаті праці при запровадженні ефективного механізму контролю за реалізацією правових положень. Тобто рівність в оплаті праці означає застосування єдиних критеріїв в оцінці праці, якими є: складність та умови виконуваної роботи, професійно-ділові якості працівника, результати його праці та господарської діяльності підприємства, тобто кількість та якість праці. Оскільки професійно-ділові якості працівника та умови виконуваної роботи фактично є неоднаковими, то й оплата праці для того, щоб відповідати кількості та якості праці, повинна бути фактично неоднаковою.

4. Принцип належної оплати праці.

Як наголошував О.І. Процевський, даний принцип є сполучною ланкою між усвідомленими вольовими вчинками людей (здатність до праці та її реалізація) і об'єктивними умовами цих вчинків (не тільки потреба в праці, а й необхідність її відтворення), що вимагає певної, об'єктивно необхідної кількості матеріальних, соціальних та культурних благ. Згідно з цим у трудових правовідносинах, що виникають на основі трудової угоди або іншого юридичного акта, одночасно з правом на працю виникає і реалізується також право на її оплату, адекватну як кількості та якості витраченої праці, так і необхідності відновити життєдіяльність працюючої людини [16, с. 34]. Правова цінність принципу належної оплати праці при його законодавчому закріпленні полягає в тому, що він створює можливість арбітражних дій у разі соціально-правового конфлікту працівника і роботодавця під час розв'язання проблем оплати праці. В основі цієї цінності лежить правовий і демократичний підхід для вирішення правових проблемних ситуацій цього типу. Демократичний аспект пов'язаний з тим, що даний принцип актуалізується на рівні не тільки професійно-правової, а й повсякденної свідомості, тобто спирається на менталітет усієї сукупності працюючих. У свою чергу опора на правову норму є найбільш цивілізованим і надійним у громадянському суспільстві способом розв'язати цю жагучу проблему, завдяки якому захищають права і громадянина, і громадянського суспільства, і держави на засадах забезпечення прав людини [17, с. 125].

5. Принцип установлення мінімального розміру посадового окладу.

Згідно з ч. 4 ст. 43 Конституції України кожна особа має право на заробітну плату не нижче встановленого мінімуму. Сутність установлення мінімальної межі оплати праці полягає в тому, що це є засобом соціального захисту від невиправдано низької заробітної плати осіб, працюючих за наймом. Мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією,

обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності й господарювання та фізичних осіб. Основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень (ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [18]). Частина 1 ст. 95 КЗпП України та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про оплату праці» мінімальну заробітну плату трактують як законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може бути оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт).

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумок вищевикладеному, зазначимо, що принципи правового регулювання оплати праці відіграють основоположну роль, відбивають керівні ідеї, що містять і регулюють зміст правової регламентації цього процесу на підставі правових норм, установлених чинним законодавством України. Ці принципи закріплюють зміст нормативно-правових актів (як міжнародних, так і вітчизняних), у них віддзеркалені такі загальнолюдські цінності, як прагнення до свободи, рівності, справедливості, верховенства права. Саме принципи зумовлюють зміст національного законодавства взагалі й законодавства у сфері оплати праці зокрема. Їх потрібно виводити не із законодавства, дія якого спрямована на впорядкування оплати праці, а з тих цінностей та ідей, що панують у суспільстві.

Вважаємо, що наведені принципи повинні знайти чільне місце в новому Трудовому кодексі України, що насамперед сприятиме покращенню якості нормотворення в досліджуваній царині, усуненню помилок під час розробки й прийняття нормативно-правових актів з питань оплати праці й посилить правову захищеність працівників.

Список використаної літератури:

1. Загальна декларація прав людини: затв. резолюцією ГА ООН від 10.12.1948 р. № 217А. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Попов С.В. Форми реалізації права на працю: проблеми теорії та практики: моногр. Харків: Вид-во ФІНН, 2009. 336 с.
4. Правова система України: історія, стан та перспективи: моногр.: у 5-ти т.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. 728 с.
5. Сучасний словник із суспільних наук / за ред.: О.Г. Данильяна, М.І. Панова. Харків: Прапор, 2006. 546 с.
6. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы): моногр. Москва: Юрид. лит, 1978. 224 с.
7. Лосиця І.О., Прилипко С.М., Трубіцин Д.В., Ярошенко О.М. Проблеми правового регулювання відсторонення працівників від роботи за законодавством України: моногр. Харків: Вид-во ФІНН, 2011. 223 с.
8. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України: підруч. 3-тє вид., перероб. і доп. Харків: Вид-во ФІНН, 2010. 752 с.
9. Капліна Г.А. Проблеми правового регулювання оплати праці в ринкових умовах України і шляхи їх вдосконалення: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 201 с.
10. Лившиц Р.З. Заработная плата в СССР. Правовое исследование. Москва: Наука, 1972. 271 с.
11. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учеб. пособ. Москва: Юрист, 1995. 448 с.
12. Про оплату праці: Закон від 24.03.1995 р. № 108/95 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 17. Ст. 121.
13. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50 (Додаток). Ст. 375.
14. Гончарова Г.С., Жернаков В.В., Прилипко С.Н. Трудовое право в вопросах и ответах: учеб.-справ. пособ.; под ред.: В.В. Жернакова. Харьков: Одиссей, 2000. 624 с.
15. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 52. Ст. 561.

16. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений: моногр. Москва: Юрид. лит., 1972. 288 с.
17. Осипова Н.П. Належна оплата праці як фундаментальний принцип громадянського суспільства. Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер.: «Філософія, філософія права, політологія, соціологія». 2013. № 5. С. 123–130.
18. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409.

Севастьяненко Е. А. К вопросу отдельных принципов правового регламентирования оплаты труда

В статье рассмотрено и раскрыто содержание основных принципов оплаты труда. Сделан вывод, что принципы правового регулирования оплаты труда играют основополагающую роль, отражают руководящие идеи, включающие и регулирующие содержание правовой регламентации этого процесса на основании правовых норм, установленных действующим законодательством Украины.

Ключевые слова: *право, оплата труда, работник, принципы, гарантии.*

Sevastyanenko K. To a question of any principles legal legislation for payment labor

The article considers and discloses the content of the basic principles of remuneration. It is concluded that the principles of legal regulation of remuneration play a fundamental role, reflect the guiding ideas that contain and regulate the content of the legal regulation of this process on the basis of legal norms established by the current legislation of Ukraine.

Key words: *law, payment, labor, principle, guarantees.*

УДК 342.95

А. І. Артеменко
доктор юридичних наук, доцент,
суддя апеляційного суду Одеської області

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ, ЗАКРІПЛЕНИХ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню сутності та особливостей адміністративних процесуальних норм, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України. Узагальнено сучасні теоретико-правові підходи до розуміння адміністративних процесуальних норм, а також їхніх ключових ознак. Автором виділено спеціалізовані (норми-принципи, норми-дефініції) адміністративно-процесуальні норми, надано їх загальну характеристику.

Ключові слова: *адміністративна процесуальна норма, адміністративний процес, адміністративні процесуальні правовідносини, адміністративне процесуальне право, система, адміністративне судочинство.*

Постановка проблеми. За останні декілька десятиліть у вітчизняній правовій системі відбулися значні та незворотні перетворення, пов'язані як із виникненням нових галузей права та окремих правових інститутів, так і з прийняттям величезного масиву законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства. Напевно, найбільш значущих змін зазнали норми адміністративного законодавства, які визначають створення необхідних умов для якісної та ефективної діяльності суб'єктів апарату публічного управління, обмеження і витіснення адміністративного свавілля.

Як відомо, крім адміністративних норм, які закріплюють правовий режим відносин «влада – підпорядкування», законодавцем також визначено процес практичної реалізації прав і обов'язків суб'єктів як владної сторони, так і підпорядкованої у вигляді норм адміністративного процесуального права. Значення останніх важко переоцінити у механізмі адміністративно-процесуального регулювання, враховуючи ту обставину, що від їхньої якості внутрішнього змісту прямо залежить результативність упорядкування адміністративно-процесуальних правовідносин. Разом із тим адміністративно-процесуальні норми характеризуються відмінними рисами, що зумовлені змістом предмета адміністративного процесуального права, мають специфічні ознаки й особливе призначення серед правових механізмів захисту суб'єктивних прав та інтересів фізичної чи юридичної особи у її відносинах з органами публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безумовно, всебічне вивчення адміністративно-процесуальних норм, дослідження їх системи не залишаються поза увагою провідних учених-адміністративістів (наукові праці Н.В. Александрової, А.М. Апарова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного,

© Артеменко А. І., 2018

В.К. Матвійчук, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, А.О. Селіванова, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенка та інших). Однак, не применшуючи наукові здобутки названих дослідників, слід зазначити, що в їхніх працях містяться лише окремі висновки, які стосуються визначення адміністративно-процесуальних норм, їхніх ознак та особливостей залежно від сфери свого застосування (управлінська, судова чи юрисдикційна).

Мета статті – дослідити та з'ясувати особливості адміністративно-процесуальних норм, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), окреслити їх систему та характерні ознаки.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз літератури адміністративно-правового спрямування, більшість фахівців асоціюють адміністративно-процесуальну норму із загальнообов'язковим правилом поведінки, що встановлене державою та забезпечене її примусом і яким регулюються суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [1, с. 14]. На таку характерну властивість, як міцний зв'язок адміністративного процесуального права з адміністративною процесуальною нормою, також вказує Е.Ф. Демський, підкреслюючи, що названий різновид процесуальних норм опосередковує функціонування публічної влади в державі, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права [2, с. 13–16].

Досить стисло й коротко, проте зрозуміло розтлумачує категорію «адміністративно-процесуальна норма» В.І. Бенедик «як правову норму, що складається у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної діяльності, у процесі реалізації відповідних матеріальних норм права». Далі дослідник зазначає, що критерієм розмежування й одночасно взаємозв'язку норм адміністративного та адміністративно-процесуального права є їх відносна самостійність, взаємозалежність, зумовлена службовою роллю процесуальних норм стосовно норм матеріальних і можливістю реалізації останніх виключно через застосування процесуальних норм [3, с. 6–10]. Очевидно, що для впорядкування певних суспільних відносин законотворець визначає не лише належні правила поведінки у нормах матеріального права, а й певний порядок, послідовність дій реалізації цих стандартів у вигляді норм процесуального права, які характеризуються предметною автономністю, проте не вторинним значенням стосовно норм матеріального права.

Указане закономірно співпадає з усталеною позицією теоретиків права, які зауважують, що норми матеріального права містять правила поведінки (права, обов'язки, заборони), на підставі яких можливе вирішення справи; а норми процесуального права встановлюють оптимальний порядок застосування норм матеріального права. Призначення таких норм – встановити процедуру, «регламент» здійснення прав чи виконання обов'язків, закріплених у нормах матеріального права [4, с. 118]. Інакше кажучи, суб'єкт правотворчості, створюючи певну норму процесуального права, завчасно передбачає настання життєвої ситуації, яка вимагає свого вирішення за допомогою її застосування. Як правильно із цього приводу висловлюється І.В. Атаманчук, усі процесуальні норми мають встановлювати порядок, який передбачає якомога більше шляхів реалізації норм матеріального права та надавати можливість суб'єктам права самостійно обирати ці шляхи, що забезпечить багатоваріантність і диспозитивність процесуального регулювання [5, с. 13–14]. При цьому на сторінках іншого наукового видання вчена зазначає, що у розвитку процесуального права прослідковується така важлива закономірність: чим більше розвинуте суспільство, тим детальніше в законодавстві проявляється діяльність, пов'язана з охороною суспільного порядку, прав, свобод та законних інтересів громадян і організацій [6, с. 188–189].

А.В. Малько підкреслює, що процесуальне право є обмежувальним, оскільки його завдання полягає у впорядкуванні забезпечувальних заходів, у встановленні законних меж «обопільно гострих» засобів впливу – державного примусу – для ви-

рішення юридичних справ. Обмежувальна природа процесуального регулювання дозволяє охороняти і захищати вищу цінність у суспільстві – права, свободи та інтереси людини [7, с. 4–5]. Дійсно, будь-які процесуальні норми мають не лише регулятивне, а також охоронне значення завдяки тому впливу, яке здійснюють на свідомість і волю осіб, їхню поведінку за допомогою визначення заборон, обмежень, санкцій, ліквідації суцільно шкідливих соціальних зв'язків тощо.

Враховуючи ту обставину, що норми адміністративного процесуального права є різновидом правових норм, вважаємо, що їм притаманні ознаки, які характеризують норму права загалом: правоутворювальне призначення; нормативність; публічність; загальнообов'язковість; доступність; формальна визначеність; легальність; легітимність; ієрархічність; процедурність набуття загальнообов'язкової сили, зміна та втрата чинності відповідно до спеціально встановленого порядку (юридичної процедури); системність; самодостатність; неперсоніфікованість; неодноразовість дії [8, с. 32]. Проте адміністративні процесуальні норми, порівняно з іншими видами норм (соціальними, технічними і так далі), характеризуються власним змістом, сутністю, способом вираження, сферою застосування, тим самим наділяючись особливими властивостями, які дозволяють більш ретельніше усвідомити їхню специфіку, функціональне призначення та роль в адміністративно-процесуальному регулюванні.

Так, Є.Ф. Демський звертає увагу, що норма адміністративного процесуального права набуває якостей нормативності і загальнообов'язковості у чітко встановленому порядку за умови, що вона видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і в рамках визначеної процедури, а також коли її реалізація забезпечується державою шляхом створення реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному здійсненню сформульованих у правовій нормі зразків поведінки та засобами заохочення, переконання і, в необхідних випадках, примусу [2, с. 54]. Науковець називає такі особливі риси, що мають адміністративно-процесуальні норми: 1) передумова існування адміністративного процесуального права як первинний фактор усієї адміністративної процесуальної системи (норми права, органи, що розглядають адміністративні справи, принципи, засоби тощо); 2) предметом їх регулювання є суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також держави у сфері державного управління (у публічній сфері); 3) видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і в рамках визначеної процедури, а також коли її реалізація забезпечується державою шляхом створення реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному здійсненню сформульованих у правовій нормі зразків поведінки та засобами заохочення, переконання і, в необхідних випадках, примусу [2, с. 53]. Такими рисами наділяються усі без виключення адміністративно-процесуальні норми, незалежно від сфери їх застосування: виконавчо-розпорядчої, адміністративно-юрисдикційної чи адміністративно-судової. Спираючись на мету нашої статті, спробуємо визначити особливості, що притаманні саме адміністративно-процесуальним нормам, закріпленим у КАС України.

Одразу зазначимо, що в чинному КАС України законотворець закріпив цілу низку адміністративно-процесуальних норм, які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, окреслюють чіткий алгоритм здійснення правосуддя в адміністративних справах і застосовуються для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Зі змісту ч. 1 ст. 2 КАС України можемо зробити висновок, що всі адміністративно-процесуальні норми мають специфічне функціональне призначення, оскільки орієнтовані саме на забезпечення справедливого, обґрунтованого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ у межах адміністративного судочинства.

Якщо уважно розглянути останню редакцію КАС України, легко помітити, наскільки змінено і розширено окремі правові інститути, які регулюють однорідні

та взаємопов'язані адміністративно-процесуальні правовідносини, що містяться у ньому, порівняно з редакцією кодифікованого акта 2005 р. Наприклад, суттєвих змін зазнали норми-дефініції. Вони не лише переміщені в іншу статтю за текстом кодифікованого акта, а й наповнені додатковими категоріями, які не були відомі дотепер («адміністративна справа незначної складності», «судове рішення», «зразкова адміністративна справа», «похідна позовна вимога», «індивідуальний акт» тощо). Важливо й те, що законодавець змінив окремі норми-дефініції, наприклад, замість «адміністративний процес» використовується словосполучення «судовий процес» (роз'яснення цього терміна залишилось незмінним), замість «справа адміністративної юрисдикції» застосовано категорію «адміністративна справа».

Не обійшов увагою законодавець і норми-принципи, які, до речі, слід визнати пріоритетними і провідними, оскільки вони слугують певною системою координат для всіх учасників адміністративного процесу під час розгляду та вирішення адміністративної справи (ч. 3 ст. 2 КАС України). Безсумнівно, їх значення важко переоцінити, адже норми-принципи пронизують усі інші охоронні та регулятивні адміністративно-процесуальні норми, які охоплюються окремими правовими інститутами, надають можливість функціонувати механізму адміністративного процесуального регулювання злагоджено та консолідовано.

Усі адміністративно-процесуальні дії, детерміновані визначально-установчими адміністративно-процесуальними нормами, нерозривно пов'язані між собою певною метою, змістом і конкретним колом учасників адміністративно-процесуальних правовідносин. При цьому реалізується адміністративно-процесуальна діяльність протягом нетривалого процесуального строку, визначеного в адміністративно-процесуальній нормі законодавцем, яка характеризується організаційно-процедурною ознакою. Отже, адміністративно-процесуальні норми, що містяться у КАС України, мають як регулятивний напрям дії (встановлюють порядок здійснення адміністративно-процесуальної діяльності), так й імперативний характер, оскільки їх застосування забезпечується спеціально уповноваженим державним владним органом – адміністративним судом, без участі якого судовий процес взагалі не є можливим.

Так, здійснюючи регулятивний вплив на учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, адміністративно-процесуальна норма або вимагає дотримання чітко визначеного правила поведінки, або надає можливість на власний розсуд реалізовувати надані законом процесуальні права та обов'язки. Сказане підтверджується такими прикладами. Частина 4 ст. 71 КАС України зобов'язує перекладача з'являтися до суду за його викликом, здійснювати повний і правильний переклад, посвідчувати правильність перекладу своїм підписом на процесуальних документах, що вручаються сторонам, у перекладі на їхню рідну мову або мову, якою вони володіють. Також частиною 8 ст. 47 КАС України визначено, що «відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може пред'явити зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 цього Кодексу» [9]. Отже, зазначена особа на власний розсуд може як скористатися цим правом, так і ухилитися від його здійснення, що також прямо засвідчує всю дієвість принципу диспозитивності в адміністративному процесі. У такому разі можливо виокремити таку функціональну ознаку адміністративно-процесуальної норми, як інструментальна, оскільки всі учасники адміністративно-процесуальних правовідносин мають у своєму розпорядженні відповідний юридичний інструментарій для здійснення адміністративної-процесуальних дій.

Аналіз змісту нормативних приписів КАС України дозволяє також стверджувати, що адміністративно-процесуальні норми мають прямі, опосередковані або зворотні взаємозв'язки з нормами інших галузей матеріального права. Так, адміністративно-процесуальною нормою визначається, що «електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис» (ч. 2 ст. 99) [9]. У цій

самій частині статті суб'єкт правотворчості відсилає до вищеназваного Закону, вказуючи, що його нормами матеріального права може бути визначений інший порядок засвідчення електронної копії електронного доказу. Наведений приклад дає підстави наділити адміністративно-процесуальну норму такою властивістю, як інтегративно-полігалузевий характер її реалізації. Тобто у процесі розгляду та вирішення адміністративної справи можуть залучатися не лише окремі норми матеріального права, а також певний комплекс адміністративно-процесуальних норм, які містяться у цьому кодифікованому акті. Адже для того, щоб відкрити провадження в адміністративній справі в суді першої інстанції, необхідно виконати низку вимог, які закріплені певною сукупністю адміністративно-процесуальних норм (ст. ст. 16, 19, 160, 161, 168, 171 КАС України).

Зрозуміло, що виникнення, розвиток і припинення адміністративно-процесуальних правовідносин забезпечує системний характер адміністративних процесуальних норм, які об'єднані у певні групи, що регулюють однорідні види таких відносин, утворюючи тим самим правові інститути. Якщо поглянути на фундаментальні процесуальні галузі права (цивільно-процесуальне, кримінально-процесуальне, господарсько-процесуальне), то нескладно прослідкувати передумови об'єднання процесуальних норм у підгалузі та правові інститути. Тим більше, що системність – це характерна ознака всіх норм права, однак вона найбільш яскраво проявляється у нормах процесуальних галузей права.

Так, структурний зміст КАС України переконливо засвідчує наявність адміністративно-процесуальних норм, які формують організаційну та процесуальну діяльність, визначають види адміністративно-процесуальних правовідносин, процесуальні строки, порядок реалізації адміністративно-процесуальних дій, вичерпно окреслюють учасників адміністративного процесу тощо. Отже, якщо говорити про систему адміністративно-процесуальних норм, закріплених у КАС України, то її можливо розглядати крізь призму об'єктивно зумовленої, внутрішньо узгодженої, досить сталої сукупності загальнообов'язкових і нормативних правил поведінки, які регламентують здійснення адміністративного судочинства в адміністративних справах для виконання його завдання, визначеного у ст. 2 КАС України.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що адміністративно-процесуальні норми, закріплені у КАС України, спрямовані на субсидіарне впорядкування адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають і розвиваються у зв'язку з розглядом і вирішенням адміністративної справи у межах адміністративного судочинства, забезпечують цілісність та одноманітність функціонування механізму адміністративного процесуального регулювання. Окрім того, що адміністративно-процесуальні норми характеризуються загальними ознаками (загальнообов'язковість, нормативність, формальна визначеність, публічність, доступність, санкціонованість державою, гарантованість заходами державного примусу), їм притаманні специфічні ознаки: спрямованість на забезпечення справедливого, обґрунтованого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ системою адміністративних судів; спираючись на зміст ст. 2 КАС України, застосовуються для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень; створюють оптимальні умови для реалізації норм матеріального права; наділяються яскраво вираженим системним, організаційно-процедурним, упорядкувальним, інструментальним характером; їхнім особливим адресатом є орган державної влади – адміністративний суд; їхньою формою вираження є Кодекс адміністративного судочинства.

Структурно КАС України складається із Загальної та Особливої частин. Комплексний аналіз змісту останньої редакції кодифікованого акта дає змогу констатувати, що Загальну частину утворюють адміністративно-процесуальні норми, які мають значення для усіх видів проваджень і стадій судового процесу (Глави 1–10 Розділу I КАС України): завдання адміністративного судочинства, його принципи; право на звернення до адміністративного суду за судовим захистом; склад учасників ад-

міністративної справи (сторін, третіх осіб, представників) та інших учасників судового процесу (помічника судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, експерта з питань права, спеціаліста, перекладача), їхній правовий статус; склад і компетенція адміністративного суду; основні положення про докази та їх забезпечення; питання процесуальних строків, судових викликів та повідомлень, а також судових витрат; особливості застосування заходів забезпечення позову; підстави, порядок та види заходів процесуального примусу в судовому процесі.

Натомість Особлива частина містить адміністративно-процесуальні норми, об'єднані у правові інститути, які врегульовують порядок, зміст та особливості розгляду і вирішення адміністративних справ у різних провадженнях адміністративного судочинства і стадіях судового процесу (Розділи II–IV КАС України): порядок відкриття провадження у справі й особливості підготовчого провадження; порядок врегулювання спору за участю судді, наслідки відмови позивача від позову і примирення сторін; особливості, зміст і наслідки розгляду та вирішення справ в адміністративному суді першої інстанції; особливості розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження; порядок і особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ (складних і термінових); особливості провадження у зразкових і типових адміністративних справах; особливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді апеляційної інстанції; особливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді касаційної інстанції; особливості порядку перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами; порядок виконання судових рішень в адміністративних справах; особливості порядку відновлення втраченого судового провадження.

Список використаної літератури:

1. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі адміністративного права: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. 34 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2008. 496 с.
3. Бенедик В.І. Норма адміністративного процесуального права: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2012. 20 с.
4. Теорія держави і права: навч. посібник / О.М. Головко, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк та інші; за заг. ред. І.М. Погрібного. Харків: ХНУВС, 2010. 274 с.
5. Атаманчук І.В. Ґенеза процесуального права України: тенденції, перспективи ровитку: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, 2014. 23 с.
6. Атаманчук І.В. Ґенеза процесуального права у загальнотеоретичному контексті. Науково-інформаційний вісник. 2012. № 6. С. 184–189.
7. Малько А.В. Ограничивающая функция юридического процесса. Юриспруденция. 1996. № 5. С. 4–7.
8. Дашковська Т.М. Співвідношення правових норм і юридичного процесу у деяких правових системах світу: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса: Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.», 2016. 217 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (у ред. від 14 червня 2018 р.) // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

Артеменко И. А. Специфика административно-процессуальных норм, закрепленных в Кодексе административного судопроизводства Украины

Статья посвящена определению сущности и особенностей административных процессуальных норм, закрепленных в Кодексе административного судопроизводства Украины. Обобщены современные теоретико-правовые подходы к пониманию административных процессуальных норм, а также их ключевых признаков. Автором выделяются специализированные (нормы-принципы, нормы-дефиниции) административно-процессуальные нормы, предоставляется их общая характеристика.

Ключевые слова: *административная процессуальная норма, административный процесс, административные процессуальные правоотношения, административное процессуальное право, система, административное судопроизводство.*

Artemenko I. Specifics of administrative and procedural norms enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine

The article is focused on determining the nature and characteristics of administrative procedural norms enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The modern theoretical and legal approaches to understanding the administrative procedural norms and their essential features have been generalized. The author points out the specialized (principles, standards, definitions) norms of administrative procedure law, provides their general characteristics.

Key words: *norms of administrative procedure law, administrative procedure, administrative procedural law, administrative procedural relations, system, administrative proceedings.*

УДК 342.922:338.436

Г. С. Іванова
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено адміністративно-правовому регулюванню та використанню адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики у сфері агропромислового комплексу України. Проаналізовано наукові праці зі згаданої теми та чинну нормативно-правову базу для вдосконалення норм законодавства України в досліджуваній галузі. Висловлено авторські міркування щодо вирішення актуальних питань у сфері агропромислового комплексу України.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий інструмент, інструменти діяльності публічної адміністрації, агропромисловий комплекс України.*

Постановка проблеми. У процесі тривалого та амбіційного реформування всіх сфер, у сучасних геоекономічних умовах та після вступу України до Світової організації торгівлі (далі – СОТ) агропромисловий комплекс як сукупність галузей національної економіки, що охоплює сільське та рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарської продукції, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, є одним із найважливіших напрямів економічного розвитку держави. Згідно із чинним Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» пріоритетність розвитку агропромислового комплексу України (далі – АПК України) та, зокрема, села в національній економіці зумовлюється виключною значущістю та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [1].

На сьогодні чітко зрозуміло, що адміністративно-правове регулювання у сфері АПК України впливає на функціонування економіки країни загалом. Отже, адміністративно-правове регулювання є необхідним елементом у сучасному механізмі управління агропромисловим комплексом, адже в усіх державах, які визнаються правовими, будь-які управлінські процеси та процедури повинні бути чітко врегульовані нормативно-правовими актами для того, щоб виключити прояви недоцільних управлінських рішень й удосконалити їх упорядкування, гарантувати уніфікацію процедури реалізації та забезпечення їх прозорості.

Державна аграрна політика, яка базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору, спрямована на забезпечення сталого розвитку аграрного сектора національної економіки, системності та комплексності під час здійснення заходів із реалізації державної аграрної політики органами державної влади загалом та органами місцевого самоврядування зокрема [1].

Державна підтримка агропромислового комплексу базується на захисті національних інтересів та з урахуванням взятих на себе міжнародних зобов'язань у рамках СОТ. Відповідно до ст. 3 проекту Закону України «Про стимулювання роз-

© Іванова Г. С., 2018

витку агропромислового комплексу України» основними цілями державної підтримки АПК є: гарантування продовольчої безпеки та створення умов для конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку; забезпечення прогнозованості розвитку аграрного сектора економіки; пріоритетний розвиток виробництва та реалізація експортного потенціалу продукції з високою доданою вартістю; пріоритетний доступ малих сільськогосподарських виробників до державної підтримки; раціональне використання земель сільськогосподарського призначення та зменшення техногенного навантаження аграрного сектора на навколишнє природне середовище [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з різними поглядами на значення адміністративно-правових складників публічного регулювання, постійно висвітлюються в роботах таких учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков. Питання вивчення адміністративно-правових інструментів у діяльності органів публічної адміністрації стали предметом наукового аналізу таких авторів, як І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.К. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, Н.Р. Нижник, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, В.З. Янчук, К.К. Афанасьєв, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко та інших. Саме праці вказаних науковців покладено в основу формування підходу до визначення адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики у сфері АПК України.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів дослідити використання адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики у сфері АПК України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто зазначити, що сучасна правова доктрина не оперує таким поняттям, як «інструменти», а використовує категорію «форми державного управління». Тому, розглядаючи доктринальні положення щодо розуміння інструментів діяльності органів публічного управління, варто витлумачити поняття інструментів реалізації державної політики у сфері АПК та виокремити найбільш ефективні їх види.

Аналізуючи позиції вчених щодо розуміння і співвідношення наведених категорій, доцільно звернутись до підручника «Публічне адміністрування в Україні» [3], відповідно до якого під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети.

У процесі адміністративно-правового регулювання АПК держава використовує широкий спектр форм і методів, які можуть бути класифіковані залежно від цілей (стимулювальні, обмежувальні, заборонні) та способу (методи переконання та примусу, непрямі та прямі і так далі) впливу.

На думку І.В. Патерило, виділяють такі види форм діяльності:

– нормативно-правову (становлення норм права);

– застосування норм права;

– організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади;

– позаапаратну організаційну діяльність;

– матеріально-технічне забезпечення.

Автор досліджує інструменти діяльності публічної адміністрації через аналіз категорії «форми державного управління» та виокремлення серед останніх правових і неправових [4].

Цікавою є думка Т.О. Коломоєць, яка на підставі узагальнення зафіксованих дефініцій форм діяльності публічної адміністрації визначає останні як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб у межах компетенції для досягнення поставлених перед ними мети і завдань [5, с. 172].

На основі розглянутих позицій учених, які досліджували згадане питання, зазначимо, що вони визначають форми державного управління як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій та видання актів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій, покладених

на цей орган. При цьому застосування органом публічної адміністрації тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією. Взаємозв'язки та взаємозалежності форм та інших компонентів діяльності органу публічної адміністрації, як правило, передбачаються й певною мірою регламентуються адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться в положеннях про той чи інший орган публічної адміністрації, посадових інструкціях, правилах тощо.

Враховуючи європейську направленість реформування в Україні, вважаємо доцільним звернутися до досвіду країн Європи щодо розуміння сутності та змісту відповідної проблематики, у яких не вживаються такі категорії, як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» чи «неправові форми управління», «форми публічного адміністрування». Для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо в європейських джерелах права широко використовується категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації». Наприклад, у Франції односторонній адміністративний акт розглядається як ключовий «інструмент» адміністративної діяльності [6], а адміністративні договори – як «інструменти» або «юридичні інструменти» публічно-приватного партнерства [7]. Категорія «юридичні інструменти» застосовується також Радою Європи для позначення конвенцій і рекомендацій [8].

Для гармонізації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу і з огляду на необхідність удосконалення діяльності публічної адміністрації доцільно ввести у правовий обіг категорію «інструменти діяльності публічної адміністрації», яку потрібно розглядати як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації, яка є чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить до юридичних наслідків, що здійснюються в межах компетенції для виконання поставлених перед ними мети й завдань.

На нашу думку, адміністративно-правовою формою регулювання АПК є видання правових актів уповноваженими міжнародними організаціями, органами державної влади України, органами місцевого самоврядування для вирішення одного або декількох взаємопов'язаних завдань за допомогою дій юридичного характеру.

Відповідно до чинного законодавства реалізація положень державної аграрної політики здійснюється шляхом удосконалення нормативно-правової бази, створення відповідних інфраструктури та інституцій, забезпечення заходів із її реалізації фінансуванням із Державного бюджету України та місцевих бюджетів, узгодження з міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України [1].

Проаналізувавши Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [9], можемо зробити висновок, що інструментами реалізації державної політики у сфері АПК є:

– адміністративні нормативні акти;
– адміністративні індивідуальні акти;
– адміністративні договори;
– інші юридично значущі дії (план заходів, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток відповідної сфери).

З огляду на викладене констатуємо, що основні адміністративно-правові інструменти реалізації державної політики у сфері АПК України закріплено у таких документах, як: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III; Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII; Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII; Закон України «Про карантин рослин» від 30 червня 1993 р. № 3348-XII; Закон України «Про племінну справу у тваринництві» від 15 грудня 1993 р. № 3691-XII; Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17 червня 1999 р. № 758-XIV; Закон України «Про насіння і садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р. № 411-IV; Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 р. № 742-IV; Закон України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. № 973-IV; Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р. № 1870-IV; Закон України «Про державну підтримку сіль-

ського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877-IV; Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 9 грудня 2005 року «Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України» від 28 грудня 2005 р. № 1867/2005; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки» від 21 грудня 2005 р. № 536-р тощо.

Так, особливої уваги потребує чинна Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року». Метою зазначеної комплексної Програми визначено забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни [10]. Наприклад, пункт 25 Додатку 2 до згаданої Програми, який містить завдання та заходи з виконання останньої, стосується саме розроблення методичних підходів до удосконалення дієвих управлінських інструментів, що використовуються для надання державної підтримки, кредитування, страхування у податковій та тарифній політиці. Але на виконання цього пункту заплановано захід у вигляді «підготовки пропозицій щодо внесення змін до наявних порядків відповідних нововведень». На нашу думку, у рамках Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. варто розробити ряд підпрограм, сконцентрованих на вирішенні питань розвитку конкретних галузей АПК України з деталізацією адміністративно-правових заходів.

Не виконано вимоги Програми щодо формування інфраструктури аграрних ринків, поголів'я великої рогатої худоби, удосконалення стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції тощо. Отже, незважаючи на те, що зазначена Програма характеризується комплексним та системним підходами до обґрунтування стратегічних цілей, вона не містить механізмів їх реалізації. Попри те, що на удосконалення дієвих механізмів та інструментів реформування системи управління в аграрному секторі витрачено 4,4 млрд грн, вони потребують подальшого розвитку та науково обґрунтування [11].

Концепція розвитку сільських територій, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р, спрямована на впровадження міжсекторального підходу власної реалізації, проведення реформи системи управління, удосконалення державної аграрної політики, інституційного середовища, організаційно-економічного механізму, фінансового та інформаційного забезпечення і державної підтримки розвитку сільських територій. Для реалізації згаданої Концепції передбачено заходи з удосконалення системи управління сільськими територіями шляхом: законодавчого та нормативно-правового забезпечення розвитку сільських територій; посилення ролі територіальних громад сіл, селищ у плануванні та впровадженні заходів із розвитку сільських територій; сприяння розвитку державно-приватного партнерства для реалізації проектів розвитку сільських територій та залучення інвестицій; створення фонду розвитку сільських територій; створення реєстру непродуктивних земель, які можуть бути використані для вирощування енергетичних культур рослин. Однак, незважаючи на те, що реалізація цих заходів планується у перспективі з отриманням таких результатів: збільшення кількості сільського населення та зниження коефіцієнта смертності сільського населення до відповідного показника у містах – 13,1 особи на 1 000 жителів; підвищення рівня оплати праці в сільському господарстві; збільшення кількості робочих місць на селі до 1 млн; збільшення кількості зайнятого сільського населення у 1,5 рази; збільшення частки доходів сільських домогосподарств від провадження підприємницької діяльності та самозайнятості до 15%; збільшення частки органічних сертифікованих сільськогосподарських угідь до 7%, з них ріллі – до 5% [12], вважаємо, що узагальнене формулювання «законодав-

че та нормативно-правове забезпечення розвитку сільських територій» потребує уточнення з переліком розробок певних нормативно-правових актів або внесення змін до чинних.

План дій із реалізації Концепції розвитку сільських територій, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р, містить п'ять заходів з удосконалення системи управління сільськими територіями: розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів для імплементації положень, передбачених у ст. ст. 403–405 Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, і Додатку XXXVIII до Угоди; розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій; розроблення нормативно-правових актів щодо вдосконалення державної підтримки малих сільськогосподарських виробників та створених ними сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів – без конкретних пропозицій щодо законних та підзаконних актів; відпрацювання технологій вирощування біоенергетичних культур, адаптованих до кліматичних умов України, і створення інформаційної системи обліку площ, придатних для вирощування біоенергетичних культур; розроблення рекомендацій щодо оптимізації сільськогосподарських площ для забезпечення вирощування біоенергетичних культур [13].

Аналіз Концепції розвитку фермерських господарств і сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 рр., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р, виявив певні прогалини, наприклад, згадане у документі створення прозорих механізмів набуття у власність земельних ділянок та прав на них дасть змогу врегулювати питання набуття фермерськими господарствами земельних ділянок у власність і питання правового статусу земель колишньої колективної власності, забезпечити можливість отримання іпотечного кредитування під заставу землі та пріоритетність надання земельних ділянок для садівництва, виноградарства, хмелярства й органічного землеробства, але не вказано, які нормативно-правові акти включають ці прозорі механізми [14].

Широке залучення у процес формування і реалізації державних програм регіонів дозволяє підвищити ефективність використання цього інструменту адміністративно-правового регулювання, оскільки він багато в чому залежить від індивідуального підходу до кожної території й обліку регіональних особливостей у сфері АПК.

Варто зазначити, що групу адміністративних нормативних актів органів публічної адміністрації щодо реалізації державної політики у сфері АПК становлять нормативно-правові акти, які приймає Верховна Рада України. Вона визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрями та обсяги інвестиційної політики.

Підзаконне нормативно-правове регулювання у процесі державного управління в агропромисловому комплексі здійснюється також профільним центральним органом виконавчої влади – Міністерством аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики України). Для реалізації державної агропромислової політики зазначеним Міністерством видано такі накази: «Про затвердження Порядку надання Головною державною інспекцією захисту рослин Мінагрополітики погодження на видачу ліцензії на хімічні засоби захисту рослин, імпорт яких підлягає ліцензуванню у 2010 році» від 10 березня 2010 р. № 121, «Про затвердження Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 19 лютого 2010 р. № 73, «Про затвердження Інструкції з оцінки якості молока корів, овець та кіз у племінному тваринництві» від 14 липня 2008 р. № 421, «Про затвердження Правил складання та подання заявки на сорт рослин» від 26 квітня 2007 р. № 287 та інші.

У складі Мінагрополітики України створюються урядові органи державного управління, до яких відносяться Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України [5].

До інструментів реалізації державної політики у сфері АПК також належать адміністративні індивідуальні акти. Зауважимо, що в західній правовій доктрині, наприклад у Федеративній Республіці Німеччина та країнах, які орієнтуються на німецьку правову систему, виокремлюються такі ознаки адміністративного акта:

1) ним здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкретного випадку;

2) він є рішенням органу публічного управління;

3) має безпосередню зовнішню дію (спрямовується назовні) [15].

Одним із компонентів інструментів реалізації державної політики є акти-плани, програми, проекти, які мають комплексний характер. Це пояснюється тим, що вони містять, як правило, комплекс індивідуально визначених приписів, що пов'язують їх з іншими правозастосовними актами, які визначають виділення й використання фінансових, матеріально-технічних, людських ресурсів. Наприклад, якщо в разі застосування адміністративних актів органи публічної адміністрації приймають рішення, зумовлені вирішенням конкретної, чітко визначеної ситуації, то складення планів, їх уточнення – взаємозумовлений ланцюг послідовних дій. Усі акти планування є підставою для прийняття надалі рішень, що забезпечуватимуть виконання планових приписів [16].

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження можемо зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів АПК України здійснюється за допомогою відповідних інструментів реалізації державної політики у зазначеній сфері, які цілеспрямовано впливають на аграрні відносини для забезпечення прав, свобод, публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб (суб'єктів господарювання), для нормального функціонування аграрного ринку і розвитку сільського господарства України загалом. Однак багато наявних інструментів реалізації державної політики в аналізованій сфері потребують корекції у вигляді підзаконних нормативних актів.

Перспективність подальшого дослідження обраної нами теми є очевидною, адже Україна в умовах продовження євроінтеграційних процесів потребує реформування національного АПК, комплексного використання відповідних адміністративно-правових інструментів, що в сукупності сприятиме вдосконаленню адміністративно-правового регулювання аграрних відносин, приведенню їх у відповідність до європейського права та юридичної практики, економічному й соціальному прогресу суспільства.

Список використаної літератури:

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 1. Ст. 17.
2. Про стимулювання розвитку агропромислового комплексу України: проект Закону України від 18 січня 2017 р. URL: http://minagro.gov.ua/system/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BC%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%D%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D0%90%D0%9F%D0%9A%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_8.pdf.
3. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків: Магістр, 2011. 306 с.
4. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

6. Que sont les actes administratifs unilatraux. Vie publique. 2013. URL: http://www.viepublique.fr/decouverteinstitutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-actes-administratifs-unilateraux.html.
7. Muller E.Ch.M. The legal instruments of public-private partnerships: Theses de doctorate. URL: http://scdtheses.u-strasbg.fr/1862/.
8. Le Code europen d'thique de la police: Recommandation № Rec(2001)10 adopte par le Comit des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001. URL: https://books.google.com.ua.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Find.
10. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF.
11. Козак Л.В. Забезпечення взаємодії інструментів аграрної політики та заходів державних стратегічних програм розвитку АПК в Україні. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: зб. наук. праць/ред.кол.:І.Д.Пасічник,О.І.Дем'янчук. Вип. 27. Острог, 2014. С. 20–26.
12. Концепція розвитку сільських територій, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80.
13. План заходів із реалізації Концепції розвитку сільських територій, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80.
14. Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80.
15. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пособие. Москва: Юристъ, 2000. 604 с.
16. Приймаченко Д.В. Правова природа актів планування: сучасний аналіз. Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 52–58.

Иванова А. С. Административно-правовые инструменты реализации государственной политики в сфере агропромышленного комплекса Украины

Статья посвящена административно-правовому регулированию и использованию административно-правовых инструментов реализации государственной политики в сфере агропромышленного комплекса Украины. Проанализированы научные труды по указанной тематике и действующая нормативно-правовая база с целью совершенствования норм законодательства Украины в исследуемой отрасли. Высказаны авторские рассуждения по решению актуальных вопросов в сфере агропромышленного комплекса Украины.

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование, административно-правовой инструмент, инструменты деятельности публичной администрации, агропромышленный комплекс Украины.*

Ivanova H. Administrative and legal instruments for the implementation of state policy in the field of the agroindustrial complex of Ukraine

The article is devoted to the administrative and legal regulation and the use of administrative and legal instruments for the implementation of the state policy in the sphere of the agroindustrial complex of Ukraine; scientific papers on this subject and the current regulatory framework are analyzed in order to improve the norms of legislation of Ukraine in the field of agriculture; the author's arguments on the solution of topical issues in the field under study are expressed.

Key words: *administrative and legal regulation, administrative and legal tool, tools of public administration, agroindustrial complex of Ukraine.*

УДК 342.951

В. М. Кондратенко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ЧАСТИНА ПОБУДОВИ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті проаналізовано питання узгодженої діяльності органів публічної адміністрації та зацікавлених інститутів громадянського суспільства щодо створення оптимальних умов функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Охарактеризовано основні форми взаємодії суб'єктів приватного та публічного права з питань адміністрування окремих аспектів соціальної сфери. Запропоновано шляхи законодавчого розвитку публічного консультування та діяльності громадських організацій осіб з інвалідністю.

Ключові слова: *адміністративно-правові засоби, органи публічної адміністрації, публічно-громадське партнерство, публічне консультування, особи з інвалідністю.*

Постановка проблеми. Найбільш активні прошарки населення в межах своїх основоположних прав і свобод прагнуть впливати на процеси державотворення, справедливий перерозподіл бюджетних коштів на соціальні потреби, на належне виконання посадових обов'язків суб'єктами владних повноважень загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів тощо. Особи з інвалідністю є повноправними членами соціуму, які також бажають захистити свої права і законні інтереси, бути безпосередніми учасниками управління державними справами.

Наявний масив адміністративно-правових актів з питань узгодженої діяльності та прийнятих владних рішень органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо ключових соціальних питань незахищених верств населення пронизаний формалізмом, здебільшого охоплюються загальні або занадто вузькі питання, які складно реалізувати в житті. З урахуванням наведеного постає необхідність перегляду існуючого правового механізму взаємодії публічної влади і суспільства, де важливу роль відіграє його складник щодо реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю через розвиток публічно-громадського партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства з метою вироблення оптимальних узгоджених дій та прийнятих управлінських рішень щодо адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю стали предметом наукового дослідження вітчизняних учених, серед яких: І.Л. Булик, А.М. Куца, Л.І. Миськів, О.В. Паровишник, С.В. Пасічніченко, Є.Ю. Соболь, А.Л. Терещенко, М.В. Чічкань, Л.П. Шумна.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу сутності, основних напрямів та форм публічно-громадського партнерства у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу. Поняття «партнерство» визначається як взяття участі в будь-якій спільній справі, занятті; взаємні відносини, контакти, основані на взаємовигідності та рівноправності [1, с. 890]. Партнерство є видом соціальної взаємодії, що якісно відрізняється від інших споріднених явищ – суб'єкти взаємодії будують свої взаємини виключно на

© Кондратенко В. М., 2018

паритетних началах. Це відіграє важливу роль, коли мова йде про представників публічної влади та громадян, перші з яких не можуть застосовувати адміністративно-правовий інструментарій з метою стимулювання особи до виконання їхньої волі. Виключно компромісність узгоджених дій та прийнятих рішень слугує орієнтиром з досягнення запланованої мети.

Паритетна взаємодія громадянського суспільства з публічними структурами з питань забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є складною та багатогранною, маючи три основні вирази, які у своїй сукупності утворюють повну структуру аналізованого явища, серед яких загальний, спеціальний та особливий напрями публічно-громадського партнерства.

Загальний напрям партнерства за суб'єктним складом включає поряд з особами з інвалідністю інших зацікавлених представників населення, які в активному вигляді прагнуть розвивати соціальну сферу країни. Особливість даного спрямування взаємодії відзначається подвійним характером, по-перше, особи з інвалідністю часто на пряму комунікують з представниками влади з метою доведення до них основних поточних і перспективних проблем їхнього суспільно-політичного, соціально-економічного життя, які мають бути вирішенні в межах діючого законодавства. Крім іншого, ці громадяни наділені правом контролювати процес ефективного врахування своїх позицій у нормотворчій та правозастосовній діяльності й результатах прийнятих управлінських рішень. По-друге, юридичні засоби, що закріплені в Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та інших адміністративно-правових актах, покликані гарантувати дотримання положень ст. 38 Конституції України щодо забезпечення права на взяття участі всіх громадян в управлінні державними справами.

Демократична модель адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю передбачає постійний взаємозв'язок публічної влади та певних категорій громадян. У такий спосіб досягається побудова оптимальної системи відповідних адміністративно-правових засобів, які поєднують у собі реально дієві форми, методи і способи створення сприятливого середовища для людей, які в силу функціональних проблем організму не спроможні належним чином реалізувати свій особистісний потенціал. Крім того, залучення останніх до управління державними справами підвищує їхній соціальний статус, сприяє налагодженню соціальних контактів, у зв'язку з чим інші громадяни починають сприймати осіб з інвалідністю рівними собі.

Публічні консультації є однією з основних загальних форм взаємодії, які проводяться з метою залучення широких верств населення до участі в управлінні державними справами, надання можливості для доступу до відкритої офіційної інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення прозорості діяльності цих публічних органів. Результати консультативної роботи враховуються суб'єктами владних повноважень під час прийняття рішень із питань соціально-економічного розвитку держави та регіонів, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів населення.

Цей правовий інструмент публічно-громадського взаємоузгодження позицій та ініціатив щодо ключових соціально-економічних питань і контролю за діяльністю публічної адміністрації, яким є консультації з громадськістю, за останні роки себе у значній мірі дискредитував. Окреслені проблеми охоплюють всі основні рівні, починаючи від застарілості та неактуальності в сучасних умовах Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, закінчуючи формалізмом реалізації положень цього нормативно-правового акту в практичній площині.

Проведений аналіз указаного документу дозволяє зробити висновок, що в його нормах у певній мірі не дотримано засади публічно-громадського партнерства, зважаючи на те, що провідна роль у спільній діяльності законодавцем відводиться органам виконавчої влади. Крім того, встановлено допустимість альтернативності дій щодо врахування деяких позицій громадської думки, найважливіші з яких мо-

жуть не знайти відображення в кінцевому варіанті відповідного нормативно-правового акта чи прийнятого управлінського рішення. Відповідальність за подібні дії також не передбачено, що негативно відображається на всьому процесі взаємодії влади з населенням, підриваючи демократичні основи управління державними справами.

Ключовими засадами законодавчого розвитку в аналізованій сфері має стати доопрацювання Закону України «Про публічні консультації», який окреслить загальні положення цієї форми публічно-громадського партнерства, а також прийняти постанову Кабінету Міністрів України, в якій конкретизувати процедурні питання реалізації такої взаємодії. Важливим є врахування наступних положень: 1) серед суб'єктів владних повноважень, які проводять публічні консультації, прописати органи місцевого самоврядування; 2) окреслити правовий статус учасників публічних консультацій, який має бути побудований на паритетних началах, у тому числі передбачити дисциплінарну відповідальність суб'єктів владних повноважень за зловживання своїми посадовими правами і обов'язками; 3) закріпити перелік питань, які є обов'язковими для розгляду органами публічної влади, встановити чіткі процедури врахування громадської позиції в прийнятих управлінських рішеннях і положеннях відповідних нормативно-правових актів; 4) врахувати нормативні основи щодо загального ходу законодавчої процедури, а також узгодити положення з іншими законодавчими актами, якими передбачено проведення громадських слухань, зокрема Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності»; 5) узгодити положення із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині регламентації оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій.

Публічні консультації за функціональним призначенням органічно поєднанні з процедурою громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яка здебільшого сприймається у вигляді публічної перевірки громадянами якості та ефективності виконання посадових обов'язків суб'єктами владних повноважень [2, с. 16]. У вітчизняному законодавстві під цим явищем розуміється складова частина механізму управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства та громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування владними суб'єктами у своїй роботі [3]. Отже, публічні консультації та громадська експертиза спрямовуються на вироблення дієвої соціальної політики, зокрема щодо осіб з інвалідністю, з боку органів виконавчої влади. Вона реалізується через взаємоузгодженість дій і прийнятих рішень, які піддаються системному громадському контролю, що є обов'язковою складовою частиною публічно-громадського партнерства.

Громадську експертизу діяльності органів влади слід розглядати у трьох ключових ракурсах: 1) соціально-правовий інструмент сприяння вирішенню актуальних проблемних питань окремих сфер суспільного життя осіб з інвалідністю за рахунок концентрації уваги інститутами громадянського суспільства на конкретних напрямах діяльності відповідних органів влади з метою реалізації публічного інтересу; 2) контролююча складова частина правового механізму громадського управління державними справами, суть якої полягає в системному з'ясуванні інститутами громадянського суспільства ступеня ефективності впровадження результатів публічних консультацій з питань створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю суб'єктами владних повноважень; 3) фактор розвитку засад публічно-громадського партнерства за рахунок ініціювання перевірки оцінки взаємодії органів публічної адміністрації та громадськості, а також підготовки пропозицій щодо залучення населення до процесу виконання покладених завдань на владних суб'єктів і підвищення рівня їхньої взаємної довіри.

Неостаннє місце серед загальних форм публічно-громадського партнерства відіграє участь у діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах публічної адміністрації. Функціонування громадських рад слід показати за такими групами реалізованих ними завдань: а) організаційно-правові завдання – внесення пропозицій та змін до орієнтовного плану проведення публічних консультацій; організація публічних заходів з актуальних питань у сфері відання відповідного відомства; внесення обов'язкових до розгляду органом виконавчої влади пропозицій або проектів нормативно-правових актів; б) контрольні завдання – проведення громадської експертизи діяльності відомства та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативних правових актів, які розробляє державний орган; здійснює громадський контроль за рівнем врахування експертних пропозицій за результатами публічних консультацій; в) інформаційно-аналітичні заходи – збирання, узагальнення та подача інформації органу виконавчої влади, отриману від інститутів громадянського суспільства щодо питань, які мають важливе суспільне значення; оприлюднення інформації щодо роботи громадською радою.

Спеціальний напрям публічно-громадського партнерства охоплює окрему категорію суб'єктів і перелік питань взаємодії у сфері адміністративно-правового забезпечення виключно прав і свобод осіб з інвалідністю. Організація узгодженості дій та прийнятих рішень між громадськістю та органами публічної адміністрації здійснюється такими суб'єктами: а) громадськими організаціями осіб з інвалідністю; б) Радою у справах осіб з інвалідністю при Кабінеті Міністрів України; в) комітетами забезпечення доступності осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури при виконавчих органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях.

Громадські організації в нашій країні є центральним інститутом громадянського суспільства, які покликані захищати права і законні інтереси своїх учасників та інших громадян, які потрапляють у коло статутних зобов'язань [4; 5]. Ці об'єднання постійно взаємодіють з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, дотримуючись стійкої позиції на рахунок напрацювання оптимальних для себе умов функціонування публічної влади. У відповідності до положень Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» громадські організації осіб з інвалідністю різних рівні наділені спеціальним адміністративно-правовим статусом. Відповідним громадським організаціям всеукраїнського масштабу, з урахуванням їхньої репрезентативності, законодавчо гарантуються додаткові важелі для співпраці з центральними органами виконавчої влади.

З наведеного випливає, що організована форма діяльності людей з інвалідністю має потужний ресурс у відстоюванні своїх прав перед суб'єктами владних повноважень. Разом із тим існуюча модель їхнього функціонування залишається малоефективною для широкого кола населення, оскільки переважає пріоритет гарантування реалізації здебільшого інтересів своїх членів, а фінансування відбувається переважно за рахунок державних соціальних програм. Складно вести мову про паритетну взаємодію громадських організацій та влади, коли від цього залежить рівень отримання відповідних коштів. Першочерговим є впровадження практики оцінки ефективності діяльності громадських організацій, відповідні методики на сьогодні вже напрацьовуються, а також посилити співпрацю з міжнародними грантодавцями. Лише за таких умов громадські організації осіб з інвалідністю стануть дієвим інститутом громадянського суспільства.

Особливий напрям публічно-громадського партнерства є невід'ємною складовою частиною суспільних правовідносин, які виникають під час комунікації інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації. До цього спрямування слід віднести взаємини з питань державно-громадського управління у сфері освіти та соціального діалогу щодо регулювання трудових і соціально-економічних відносин. Вказані аспекти мають надзвичайно важливе значення для осіб

з інвалідністю, оскільки рівень їхнього долучення до сфери освіти та трудової діяльності визначають подальшу якість суспільного життя.

Державно-громадське управління у сфері освіти реалізується через створення і діяльність репрезентативних громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства, що представляють у тому числі працівників закладів освіти, здобувачів освіти та їхніх батьків, роботодавців та інші категорії осіб, які через професійні чи особисті мотиви прагнуть брати активну участь у розбудові освітянської галузі за умови паритетної взаємодії з публічними структурами. Органи державно-громадського управління у сфері освіти утворюються за рішенням МОН України та інших органів публічної адміністрації у формі робочих груп, дорадчих, громадських, експертних та інших органів [6]. Таким чином, законодавцем розширено коло суб'єктів взаємодії з боку громадян, оскільки передбачено функціонування не лише традиційних консультативно-дорадчих органів, але й громадських органів контролю та експертних інститутів, що свідчить про надзвичайну важливість сфери освіти для задоволення державних, суспільних і приватних інтересів.

Основний зміст роботи зазначених органів з питань інвалідності полягає в спільній діяльності з представниками влади щодо вироблення дієвих правових механізмів забезпечення права людей зі стійкими порушеннями функцій організму реалізовувати свій індивідуальний потенціал в умовах належного інклюзивного середовища. Для цього громадськість постійно ініціює прийняття нових і вдосконалення відповідних нормативно-правових актів, а також сприяє затвердженню державних, регіональних і місцевих програм у сфері освіти, які спроможні забезпечити особам з інвалідністю рівні можливості в закладах освіти. Входження до складу таких органів батьків, що мають дітей з інвалідністю, педагогічних працівників дозволяє більш детально опрацювати проблеми, які виникають під час навчання.

Доводиться констатувати, що ідея переходу до державно-громадської системи управління освітою, в якій особистість, суспільство й держава стануть рівноправними суб'єктами, закладено ще в положеннях Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») [7]. Однак почала вона реалізовуватися лише з прийняттям нового Закону України «Про освіту», де цьому питанню присвячена одна стаття. На сьогодні відсутні інші документи, які врегульовують окреслену проблематику.

У цьому контексті для початку компетентним суб'єктам владних повноважень спільно із зацікавленими інститутами громадянського суспільства потрібно розробити Концепцію державно-громадського управління у сфері освіти. Крім того, МОН України в обов'язковому порядку має затвердити положення щодо організації та діяльності органів державно-громадського управління у сфері освіти. У своїй сукупності дані заходи сприятимуть виробленню нормативного підґрунтя функціонування державно-громадського управління, що позитивно відіб'ється на рівні адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в закладах освіти за рахунок підвищення якості адміністративних документів із питань навчання, а також громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Процес визначення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень інститутів громадянського суспільства, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів публічної адміністрації, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин носить назву соціального діалогу [8]. Окреслені завдання реалізуються через діяльність Національної тристоронньої соціально-економічної ради, до складу якої входять найбільш репрезентативні суб'єкти від органів виконавчої влади, профспілок і роботодавців [9]. Важливість цього публічно-громадського інституту з питань інвалідності полягає в тісній взаємодії з метою узгодження діяльності і прийняття рішень щодо забезпечення належних умов працевлаштування і зайнятості цієї категорії громадян. Напрацьовані позиції

об'єктивуються у відповідних нормативних і програмних документах, що слугують подальшою основою для діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення у сфері трудової діяльності осіб з інвалідністю.

Висновки та пропозиції. Проведений теоретико-правовий аналіз основних напрямів і форм публічно-громадського партнерства у сфері функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю дозволяє зробити такі висновки.

1. Публічно-громадське партнерство щодо функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це рівноправна та конструктивна взаємодія органів публічної адміністрації із зацікавленими представниками громадянського суспільства з метою гарантування ефективної діяльності суб'єктів владних повноважень із питань нормотворчості та правозастосування щодо створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю у всіх сферах суспільного життя для задоволення публічних і приватних інтересів, що прямо чи опосередковано відображається на практиці формування та застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію.

2. Паритетна взаємодія громадянського суспільства з публічними структурами з питань адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю включає три напрями, в тому числі: а) загальний напрям публічно-громадського партнерства, що включає публічні консультації, громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, взяття участі в діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та виконавчих органах місцевого самоврядування та вивчення громадської думки; б) спеціальний напрям публічно-громадського партнерства, що передбачає конкретних суб'єктів, діяльність яких спрямовується на створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, серед яких: 1) громадські організації осіб з інвалідністю; 2) Рада у справах осіб з інвалідністю при Кабінеті Міністрів України; 3) комітети забезпечення доступності осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури при виконавчих органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях; в) особливий напрям публічно-громадського партнерства охоплює державно-громадське управління у сфері освіти та соціальний діалог щодо регулювання трудових і соціально-економічних відносин.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посіб. / О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, О.В. Тинкован та ін.; за заг. ред. О.В. Літвінова. Д.: МОНОЛІТ, 2010. 180 с.
3. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Урядовий кур'єр. 2008. № 214.
4. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія / ред-кол.: В.П. Бех (голова), Г.О. Нестеренко (заст. голови) та ін. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. 680 с.
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 380.
7. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_5x/pg_irwjos/index.htm
8. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 28. Ст. 255.
9. Офіційний веб-сайт Національної тристоронньої соціально-економічної ради. URL: http://www.ntser.gov.ua/pro_nazradu/page9

Кондратенко В. Н. Публично-общественное партнерство как важная составляющая построения действенной системы административно-правовых средств обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью

В статье проанализирован вопрос согласованной деятельности органов публичной администрации и заинтересованных институтов гражданского общества относительно создания оптимальных условий функционирования системы административно-правовых средств обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью. Охарактеризованы основные формы взаимодействия субъектов частного и публичного права по вопросам администрирования отдельных аспектов социальной сферы. Предложены пути законодательного развития публичного консультирования и деятельности общественных организаций лиц с инвалидностью.

Ключевые слова: *административно-правовые средства, органы публичной администрации, публично-общественное партнерство, публичное консультирование, лица с инвалидностью.*

Kondratenko V. Publicly public partnership as constituent of construction of effective system is important administrative legal backer-ups of rights and freedoms of persons with disability

In the article the question of the concerted activity of organs of public administration and interested institutes of civil society is analysed in relation to creation of optimal operating of the system conditions administrative legal backer-ups of rights and freedoms of persons with disability. The basic forms of co-operation of private and public legal subjects are described on questions administration of separate aspects of social sphere. The ways of legislative development of the public advising and activity of public organizations of persons are offered from persons with disability.

Key words: *administratively legal facilities, organs of public administration, publicly public partnership, public advising, persons with disability.*

УДК 347.43

А. М. Котенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
партнер ЮФ «Jurlinks»

ДОТРИМАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ФАКТИЧНОЇ ПЕРЕВІРКИ

Стаття присвячена аналізу дотримання органами Державної фіскальної служби України порядку проведення фактичної перевірки. Автор прагне продемонструвати недосконалість законодавчого регулювання порядку проведення фактичної перевірки, неврегульованість етапів оформлення результатів фактичної перевірки. У зв'язку із цим автор піддає сумніву безпосереднє дотримання прав та законних інтересів платників податків під час проведення фактичної перевірки, а також можливість оскарження підстави та факту проведення такої перевірки органами Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: *фактична перевірка, платник податків, інформація, податкова інформація, юридична особа, фізична особа-підприємець, наслідки фактичної перевірки.*

Постановка проблеми. Одним зі способів здійснення податкового контролю є фактична перевірка, порядок проведення якої врегульовано ст. ст. 80–86 Податкового кодексу України [1]. На сьогодні питання проведення фактичної перевірки є актуальним, оскільки Державна фіскальна служба України та її територіальні органи з 18 грудня 2017 року по 31 грудня 2018 року не обмежені в проведенні перевірок, як це було під час мораторію. Наявність можливості у Державної фіскальної служби України реалізувати свої повноваження у сфері податкового контролю в багатьох випадках дає підстави для зловживань та порушень чинного законодавства, а також його тлумачення та застосування на користь контролюючих органів.

Мета статті. У зв'язку із цим виникає потреба в дослідженні причин та умов, що детермінують свавілля та протиправні дії посадових осіб Державної фіскальної служби України під час проведення фактичних перевірок. Актуальним стає пошук шляхів усунення причин та умов недотримання порядку проведення фактичних перевірок.

Виклад основного матеріалу. Статтею 86 Податкового кодексу України визначений порядок оформлення результатів фактичних перевірок [1]. Відсутність підзаконної регламентації, на кшталт Наказу Державної фіскальної служби України № 396 від 01.06.2017 року [2], призводить до недотримання контролюючим органом вимог до порядку оформлення акту за результатами фактичної перевірки.

Контролюючий орган фактично необмежений у підставах проведення фактичної перевірки. Так, п.п. 80.2.5 п. 80.2 ст. 80 Податкового кодексу України передбачена така підстава для проведення перевірки: в разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про порушення вимог законодавства в частині виробництва, обліку, зберігання та транспортування спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів та цільового використання спирту платниками податків, обладнання акцизних складів витратомірами-лічильниками та/або рівномірами-лічильниками, а також здійснення функцій, визначених законодавством у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, пального [1].

Особливу цікавість становить те, яким чином отримується така інформація. Йдеться тут не про інформацію, що пері-

© Котенко А. М., 2018

одично надається контролюючому органу в порядку ст. 73 Податкового кодексу України [1], а інформація, що отримується від громадян, які десь побачили порушення податкового чи іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Таку інформацію громадяни надають шляхом подання скарги в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян». Вимоги до письмової скарги прості. Необхідно зазначити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина та викласти в довільній формі суть порушеного питання. Скарга обов'язково підписується із зазначенням дати і може бути подана як до канцелярії особисто чи через представника, так і надіслана поштою або з використанням мережі Інтернет [3].

Подання додаткових документів здійснюється виключно за розсудом заявника і не є обов'язковим. Навіть подання копії документа, що посвідчує особу, не є обов'язковим. За таких умов можна скласти скаргу від неіснуючої особи, придумавши всі обов'язкові реквізити, і подати до контролюючого органу. Можливість надіслання поштою навіть унеможливлює у відповідного співробітника канцелярії контролюючого органу встановлення особи заявника. Більш того, як показує практика, під час подання скарги через канцелярію співробітник навіть не вимагає документів, що посвідчують особу, чи наявність належним чином оформленої довіреності. Все це створює передумови для того, що кожен може подати скаргу на будь-якого платника податків, вигадавши неіснуючу особу і виклавши будь-які факти, що також сам і вигадав.

Однак це не головна проблема. Існує ризик, що самі посадові особи контролюючого органу можуть написати таку скаргу від неіснуючого громадянина і самі ж потім прийти на перевірку. Перевірка сама по собі не є заходом відповідальності і напряму не створює негативних наслідків для платника. Хоча… Все залежить від того, що вважати негативним наслідком.

Під час проведення фактичної перевірки інспектори вимагають негайно отримати копію наказу, ознайомитися з направленнями і приступити до перевірки. При цьому, відповідно до п. 81.1 ст. 81 Податкового кодексу України, поставити підпис у направленні на проведення фактичної перевірки повинен платник податків або посадова (службова) особа платника податків. Відмова платника податків або посадових (службових) осіб платника податків від допуску до перевірки на інших підставах, ніж визначені в абз. 5 п. 81.1 ст. 81 Податкового кодексу України, не дозволяється [1].

Щодо платника податків. Якщо йдеться про перевірку юридичної особи, то логічно, що юридична особа – це абстракція. Юридична особа не може поставити підпис чи прийняти рішення про допуск чи недопуск посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки. Це повинна зробити відповідна посадова особа. Однак яка?

У ст. 81 Податкового кодексу України йдеться про посадову особу, яка фактично проводить розрахункові операції [1]. А чи знає така особа про її права та обов'язки, передбачені Податковим кодексом України? Під час прийняття на роботу значення мають здібності до роботи, яку необхідно виконувати на підприємстві, навички комунікації, організації тощо. Складно уявити ситуацію, коли прийняття особи на роботу залежить від знань податкового права, звичайно, якщо не йдеться про юриста підприємства. Дійсно, є і зворотній аргумент – незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Однак логічним є те, що вимоги ст. 68 Конституції України, яка розміщена в Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина», стосуються обов'язків саме як людини і громадянина, а не найманого працівника. Саме на підставі ст. 68 Конституції України громадянина можна притягнути до кримінальної, адміністративної чи цивільної відповідальності [4]. Громадянин повинен знати, що вбивати не можна, переходити дорогу в неналежному місці також не можна, а якщо залив сусіда знизу, треба компенсувати нанесені збитки. Працівник повинен виконувати визначену трудовим договором роботу і слідкувати за її якістю. Саме за це й отримує заробітну плату.

Якщо йдеться про фізичну особу-підприємця, то для її перевірки також харак-

терна ситуація, описана щодо юридичної особи. Фізична особа-підприємець фактично і є тим директором. Однак є особливості. Фізична особа-підприємець особисто може не займатися підприємницькою діяльністю, а лише організувати її. Фізична особа-підприємець, на відміну від директора юридичної особи, може не мати графіку роботи. Тобто знаходження фізичної особи-підприємця в місці, де провадиться діяльність, не є обов'язковою, і їй необхідний час на прибуття до місця проведення перевірки, а за деяких умов – і неможливість прибуття.

Очевидною є потреба надання певного строку платнику податків на ознайомлення і підписання направлення на проведення перевірки. За інших умов виходить якось несправедливо. Звернення громадянина (якщо платник подає звернення до Державної фіскальної служби України) може розглядатися протягом 45 днів, хоча співробітників вистачає, а фізична особа-підприємець повинна залишити свої справи і мчатися на зустріч з інспекторами.

Повертаємось до вигаданих скаржників. Податкове законодавство не містить положень, що регламентують право платника податків ознайомитися зі скаргою, яка стала підставою для перевірки. Така можливість виникає лише за умови судового оскарження наказу про проведення перевірки, де платник може через суд витребувати таку заяву.

Чи можливо отримати таку інформацію на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»? Питання відкрите.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [5].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про інформацію» податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності й необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України. Правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами [6].

Тут ми натикаємося на парадокс. Бланкетна норма ст. 16 Закону України «Про інформацію» для визначення правового режиму податкової інформації відсилає до Податкового кодексу України [6]. Однак у цьому кодексі України правовий режим податкової інформації не визначено. У п.п. 14.1.171 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України лише вказано, що податкова інформація – у значенні, визначеному Законом України «Про інформацію» [1]. Замкнене коло.

Відповідно до ст. ст. 6, 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку, за їхнім бажанням, відповідно до передбачених ними умов [5].

Законом України «Про інформацію» за порядком доступу інформацію поділено на відкриту та з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом – конфіденційна, таємна та службова інформація. У свою чергу конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [6].

Фактично визначення конфіденційної інформації в Законі України «Про доступ до публічної інформації» та Законі України «Про інформацію» тотожне. Є лише одна різниця. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» для віднесення

інформації до конфіденційної доступ до такої інформації повинен бути обмежений фізичною особою. У Законі України «Про інформацію» інформація про фізичну особу апріорі є конфіденційно.

Згідно із ч. 3 ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом [5]. Логічно, що інформація про особу, яка подала скаргу на платника податків, стосується платника податків.

На практиці контролюючі органи не надають платнику податків інформацію про особу заявника, спираючись у відповіді на запит на норми Конституції України, Податкового кодексу України, Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про звернення громадян». А які ж це норми? Зокрема, це норми п.п. 21.1.4 та 21.1.6 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України, відповідно до яких посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій та не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій, покладених на контролюючі органи [1].

Далі йде посилання на п.п. 17.1.9 п. 17.1 ст. 17 Податкового кодексу України: «Платник податків має право: на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, крім випадків, коли це прямо передбачено законами» [1]. У зазначеному підпункті йдеться про нерозголошення відомостей про платника податків, а не про громадянина, який на підставі Закону України «Про звернення громадян» написав скаргу, що стала підставою для проведення фактичної перевірки платника податків.

Далі вказується зміст ст. 10 Закону України «Про звернення громадян»: «Не допускається розголошення одержаних зі звернень відомостей про особисте життя громадян без їхньої згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це зачіпає права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи» [3]. При цьому контролюючим органом не вказується, які саме відомості про особисте життя є відомостями, що не можуть розголошуватися. У запиті платника податків йдеться лише про надання інформації щодо прізвища, ім'я та по батькові і адреси заявника.

Далі у відповіді йде посилання на приписи ч. 2 та п.п. 1, 2 ч. 3 ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зазначені положення передбачають, що розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані: надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом, використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом. Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом [5].

На цьому відповідь контролюючого органу завершується. Із зазначеного платник може лише зрозуміти, що інформацію про заявника йому не надано. А чому вона не надана – незрозуміло. Є лише посилання на норми, які жодним чином не стосуються запиту платника податків, без аналізу таких норм і висновків за результатом аналізу.

Висновки і пропозиції. Якщо ж контролюючі органи будуть відмовлятися надати інформацію про особу скаржника і самостійно не перевіряти реальність існування відповідно скаржника, а головне – не притягувати до відповідальності за недостовірну інформацію, викладену в скарзі, зловживання можуть бути безмежні.

За таких умов убачається необхідність запровадження механізму обов'язкової ідентифікації особи скаржника. Обов'язковим документом, що повинен надати скаржник під час подачі звернення, необхідно визначити копію паспорта громадянина України. При цьому, якщо скарга подається через канцелярію чи особистий прийом, перевірка відповідності даних про особу за оригіналом паспорта з даними, викладеними у скарзі, повинна бути обов'язковою. Лише за таких умов відповідна посадова особа може встановити реальність існування громадянина і його реєстрації за вказаною в скарзі адресою. Це, зокрема, дозволить притягти скаржника, за умови повідомлення неправдивої інформації, до відповідальності. Останню слід передбачити в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Окрему увагу слід приділити етапності оформлення результатів фактичних перевірок, яка чітко не закріплена, і лише ґрунтовний аналіз дозволяє її встановити. При цьому не можна виключати, що в контролюючого органу знайдуться свої аргументи на користь алгоритму, що вже опрацьований під час оформлення результатів фактичних перевірок. А практика така.

За наслідками проведення фактичної перевірки посадовими особами контролюючого органу, що проводили перевірку, одразу за місцем проведення перевірки складається акт/довідка у двох примірниках із використанням копіювального паперу. Після цього на кожному примірнику акту/довідки (вже без застосування копіювального паперу) посадовими особами контролюючого органу, що проводили перевірку, ставляться підписи. Наступний етап – це надання платнику податків одного примірника акту/довідки для ознайомлення і підписання. При цьому ознайомлюється платник із примірником, що не є результатом застосування копіювального паперу. Якщо можна так сказати – «оригінал». Ознайомившись, платнику пропонують зазначити в оригінальному акті/довідці свої зауваження і підписати обидва примірника акту/довідки. Після підписання платником двох примірників акту/довідки платнику залишають примірник акту/довідки, що є результатом застосування копіювального паперу, тобто копії. Якість написаного в такому примірнику акту/довідки настільки низька, що інформацію, зазначену в акті/довідці, просто неможливо прочитати. Начебто платник і ознайомлений зі змістом акту, однак у випадку складення заперечень на акт посилатися на інформацію, викладену в акті, не видається можливим.

Також треба звернути увагу, що в частині акту, яка присвячена висновкам, констатуються допущені платником порушення. Однак замість того, щоб зазначати всі обов'язкові реквізити нормативно-правового акту, норми якого були порушені, зазначається лише номер пункту, частини, статті Закону України від певної дати за певним номером, не вказуючи назву самого закону. Назва будь-якого нормативно-правового акту є його обов'язковим реквізитом. А стосовно Податкового кодексу України контролюючі органи використовують в акті скорочення «ПКУ». Однак платнику повинно бути чітко зрозуміло, порушення яких саме норм і яких нормативно-правових актів встановлено в ході перевірки. Формальний підхід до аналізу висновків, сформульованих саме таким чином, дозволяє дійти висновку, що донарахування сум податків чи притягнення до відповідальності платника за порушення законів, які не мають назв, чи порушення норм ПКУ, є неправомірним.

Фактично, вимоги про чіткість визначення змісту акту та чіткість викладення змісту порушення є апріорними. Разом із тим вбачається, що вимоги до чіткості викладення змісту акту та чіткості викладення змісту порушення, визначені в Методичних рекомендаціях щодо оформлення матеріалів документальних перевірок податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, та документування виявлених порушень, затверджених Наказом Державної фіскальної служби України № 396 від 01.06.2017 року, можна в певній мірі за аналогією розповсюдити на акт про результати фактичних перевірок.

Список використаної літератури:
1. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI. Голос України. 2010. № 229.
2. Наказ ДФС України від 01.06.2017 року № 396 «Про затвердження Зразка форми акта (довідки) документальної планової / позапланової виїзної перевірки податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, та Методичних рекомендацій щодо оформлення матеріалів документальних перевірок». URL: http://sfs.gov.ua/yuridichnim-osobam/podatkoviy-kontrol/nakazi/72193.html
3. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 339/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996 р. № 47. Ст. 256.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Голос України. 2011. № 24.
6. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

Котенко А. М. Соблюдение органами Государственной фискальной службы Украины порядка проведения фактической проверки

Статья посвящена анализу соблюдения органами Государственной фискальной службы Украины порядка проведения фактической проверки. Автор стремится показать несовершенство законодательного регулирования порядка проведения фактической проверки, неурегулированность этапов оформления результатов фактической проверки. В связи с этим автор подвергает сомнению непосредственное соблюдение прав и законных интересов налогоплательщиков при проведении фактической проверки, а также возможность обжалования основания и факта проведения такой проверки органами Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: *фактическая проверка, налогоплательщик, информация, налоговая информация, юридическое лицо, физическое лицо-предприниматель, последствия фактической проверки.*

Kotenko A. Compliance with the rules of conducting the factual inspection by the State Fiscal Service of Ukraine

The article is dedicated to the analysis of the action compliance of the bodies of the State Fiscal Service of Ukraine with the rules of conducting the factual inspection. The author aims to show the imperfection of the legislative regulation of the rules of the factual inspection, the unsettled stages of the registration of the results of the factual inspection. In this regard, the author doubts the direct observance of the rights and legal interests of taxpayers during the factual inspection, as well as the possibility of appealing against the cause and the fact of conducting the factual inspection by the State Fiscal Service Ukraine.

Key words: *factual inspection, taxpayer, information, tax information, legal entity, individual entrepreneur, consequences of the factual inspection.*

УДК 347.73

А. В. Джавага
головний спеціаліст-юрисконсульт міжнародно-правового відділу
Юридичного управління
Національне антикорупційне бюро України

ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ

У статті досліджено основні підходи науковців до класифікації платіжних систем та запропоновано класифікацію цих систем в Україні на основі діючого платіжного законодавства, з метою забезпечення відповідного рівня правового регулювання платіжних систем. Загалом, здійснено класифікацію платіжних систем в Україні залежно від таких ознак: території функціонування, резидентності учасників, типу установи платіжної організації, форми власності; також досліджено класифікацію платіжних систем залежно від їхньої ролі у фінансовій системі країни тощо. Визначена класифікація платіжних систем вказує на відмінності та особливості організаційно-правової форми платіжної організації платіжної системи.

Ключові слова: *класифікація платіжних систем, види платіжних систем, електронна платіжна система, внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи, системно важливі платіжні системи.*

Постановка проблеми. У фінансово-правовому полі платіжна система являється тією категорією, що постійно розвивається, оскільки разом із виникненням інноваційних технологій виникають і нові форми розрахунків, що зумовлює посилення державного впливу на стимулювання, підтримку і забезпечення ефективного та надійного функціонування сучасних платіжних систем на території України. Про це свідчать ухвалені урядом Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, реалізація якої спрямована на створення умов для поширення в Україні вітчизняних і міжнародних платіжних систем та безготівкових розрахунків, що вплине на появу нових фінансових і платіжних послуг [11], та Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, якою передбачено вдосконалення оверсайта платіжних систем у частині управління ризиками [7]. Таким чином, постійні інноваційні зміни механізму переказу коштів, різновидність наукових підходів до вивчення платіжних систем, їх багатофункціональність, специфіка обслуговування сегментів грошового обігу сприяють виникненню різних видів платіжних систем. Для того, аби впорядкувати уявлення про множинність платіжних систем, необхідно розглянути підходи до класифікації платіжних систем, які функціонують в Україні. Здебільшого підходи інших науковців до класифікації платіжних систем ґрунтувалися на аналізі їхньої економічної сутності, правовим же критеріям класифікації платіжних систем приділяється недостатньо уваги. У зв'язку з цим наш підхід базується на аналізі сучасного платіжного законодавства України, важливість якого полягає в тому, що чітке відокремлення різних видів платіжних систем на основі правових критеріїв підвищить ефективність правового регулювання та допоможе вдосконалити законодавчу базу у сфері функціонування платіжних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання класифікації платіжних систем було предметом дослідження багатьох українських і зарубіжних науковців, таких, як: Ю.С. Балакіна, Т.Т. Ковальчук, В.С. Лук'янов, О.О. Махаєва, А.А. Потапов, Т.В. Савелко, О.Б. Сиземова, Г.В. Чмелик. Серед науковців-юристів – Т. Адабашев, Є. Алісов, Р. Балан, О. Вовчак, О. Логінова, І. Трубін.

© Джавага А. В., 2018

Науковці підходять до питання класифікації платіжних систем досить різносторонньо. Найчастіше в тематичній науковій літературі зустрічаються думки дослідників-економістів, які досліджують окремі великі групи платіжних систем, наприклад, Т.Т. Ковальчук розрізняє три види платіжних систем (внутрішньодержавні, державно значимі та національна платіжна система), Т.В. Савелко – класифікує платіжні карткові системи, І.О. Трубін – класифікує платіжні системи на основі електронних грошей. О.Д. Вовчак класифікує платіжні системи загалом на внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи, й окремо внутрішньодержавні на дві підгрупи – банківські та небанківські. Досить поширена класифікація платіжних систем на основі їхньої форми власності, яку підтримують А. Потапов, Г. Кравцова.

На думку Ю.С. Балакіної, суттєві класифікаційні ознаки можна згрупувати в ті, що вказують на відмінності та особливості організаційно-правової форми платіжної організації платіжної системи, й ті, що стосуються розрахунків у платіжній системі [2, с. 287]. На основі цього Ю.С. Балакіна виводить класифікацію платіжних систем з точки зору їх оверсайту. Окремо варто виділити Т.К. Адабашева, який дослідив питання класифікації платіжних систем за трьома правовими підставами [1, с. 142].

Отже, питанням класифікації платіжних систем займалось досить багато науковців, проте кожен здійснював її або на основі загальної структури платіжних систем, як О. Вовчак, або ж деталізував класифікацію окремого виду платіжних систем, як А. Валинурова, Т. Савелко, або ж здійснював її за актуальними для своєї дослідницької роботи ознаками. Проблема полягає в тому, що на сьогодні не існує єдиної класифікації платіжних систем, яка б враховувала в повній мірі правовий аспект їх функціонування на території України. У своїй роботі ми спробуємо здійснити класифікацію платіжних систем на основі чинного платіжного законодавства, а також розглянемо сучасні різновиди платіжних систем, сформовані попитом споживачів, більшість з яких практично не мають правового підґрунтя, а якщо воно і є, то вже застаріле і потребує оновлення відповідно до вимог часу.

Мета статті – дослідження наукових підходів до класифікації платіжних систем в Україні та визначення основних організаційно-правових ознак платіжних систем, що функціонують в Україні, з метою здійснення авторської класифікації платіжних систем на основі діючого платіжного законодавства.

Виклад основного матеріалу. В юридичній енциклопедії наведено визначення терміну «класифікація». Класифікація – (від лат. classis – розряд, клас та facio – роблю) розбивання множини будь-яких об'єктів (елементів) на групи (підмножини). Кожна група може у свою чергу бути поділена аналогічним чином на підмножини. Правильна класифікація повинна задовольняти такі формальні вимоги: 1) підмножини, на які розділено множину, не повинні перетинатися (містити спільні елементи); 2) в сумі підмножини повинні дати вихідну множину класифікованих об'єктів; 3) кожен елемент повинен входити до якогось одного класу; 4) поділ множини на групи повинен здійснюватися за однією ознакою. Бажано, хоч і не обов'язково, щоб у разі продовження поділу груп на нові підмножини за основу бралася та ж сама ознака. Оскільки множину можна розбивати на підмножини різними способами, вибір системи класифікації є справою практики [12]. Тобто класифікація є обов'язковою умовою в процесі дослідження будь-якої системи. При цьому поділ на види має відбуватися не за будь-якою ознакою, а за найістотнішою, що дає змогу встановити для кожного виду чітко визначене місце серед всіх інших. При цьому ми погоджуємося з думкою В. Жеребкіна, який зазначає, що будь-яка класифікація відносна, і разом із розвитком науки вона може доповнюватися, уточнюватися або ж витіснятися іншою [4, с. 74].

Ми розглянемо класифікацію платіжних систем на основі тих головних ознак, які використовує законодавець, зокрема в Законі України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (далі – Закон про платіжні системи). У ст. 9 Закону про платіжні системи зазначено, що переказ в Україні може здійснюватися за допомогою внутрішньодержавних та міжнародних платіжних систем. Внутрішньодержавна платіжна система – платіжна система, в якій

платіжна організація є резидентом та здійснює свою діяльність і забезпечує проведення переказу коштів виключно в межах України. Міжнародна платіжна система – платіжна система, в якій платіжна організація може бути як резидентом, так і нерезидентом, і яка здійснює свою діяльність на території двох і більше країн та забезпечує проведення переказу коштів у межах цієї платіжної системи, в тому числі з однієї країни в іншу [10]. За підсумками діяльності платіжних систем на території України, станом на серпень 2018 року, функціонує 14 внутрішньодержавних платіжних систем та 18 міжнародних систем [9].

Таким чином, законодавством України визначено два основні види платіжних систем, які класифіковано за ознакою територіального функціонування платіжних систем – внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи. Але при цьому необхідно враховувати і фактор того, що платіжна організація внутрішньодержавної платіжної системи завжди буде резидентом, а платіжна організація міжнародної платіжної системи може бути як резидентами, так і нерезидентами. Отже, ми можемо виділити таку класифікаційну ознаку платіжних систем – за резидентністю їхньої платіжної організації, відповідно до якої платіжні системи поділяються на: платіжні системи, в яких платіжні організації виключно резиденти (внутрішньодержавні платіжні системи); платіжні системи, в яких платіжні організації можуть бути або резидентами або нерезидентами (міжнародні платіжні системи). Станом на серпень 2018 року на території України надавали послуги 32 платіжні системи, з яких 22 системи створені резидентами, та 10 систем, створені нерезидентами. За підсумками 2017 року на ринку систем переказу коштів, створених резидентами, лідером за сумою переказів є міжнародна платіжна система «TYME» (1 360 млн дол. США в еквіваленті). Серед систем переказу коштів, створених нерезидентами, у 2017 році перше місце за обсягами здійснених переказів посідає «Western Union» (51,9% усіх транскордонних переказів в Україну та 74,2% – з України) [9].

Згідно зі ст. 10 Закону про платіжні системи, банки та/або небанківські установи-резиденти мають право створювати та бути учасниками внутрішньодержавних та/або міжнародних платіжних систем [10]. Зважаючи на таке формулювання статті, доречно здійснювати класифікацію платіжних систем залежно від виду фінансової установи. Тобто класифікувати всі платіжні системи на: банківські – платіжною організацією яких є банки; та небанківські – платіжною організацією котрих є небанківські фінансові установи-резиденти. Станом на серпень 2018 року в Україні функціонувало 9 платіжних систем, платіжними організаціями яких є банки («Welsend», «СОФТ», «TELEGRAF», «PrivatMoney», «Система термінових переказів «Швидка копійка» та ін.), а також 13 платіжних систем, платіжними організаціями яких є небанківські установи («ГлобалМані», «Фінансовий світ», «Розрахункова Фондова Система», «MOSST Payments» тощо) [9].

Відповідно до ст. 11 Закону про платіжні системи Національний банк України (далі – НБУ) має право створювати системи міжбанківських розрахунків, системи роздрібних платежів та інші види платіжних систем. НБУ забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування і розвиток створених ним платіжних систем. Створені Національним банком України платіжні системи є державними платіжними системами [10]. Тобто законодавець виділяє в окрему категорію ті платіжні системи, які створені НБУ, і називає їх державними.

Але, крім створених НБУ, до державних платіжних систем належать ще й створені державними організаціями чи установами платіжні системи (наприклад, «Поштовий переказ» ПАТ «Укрпошта»). Тому, на нашу думку, буде доречно класифікувати платіжні системи за формою власності на: державні платіжні системи, створені НБУ; державні платіжні системи, створені державними організаціями (державними банками та державними установами); та приватні платіжні системи, створені приватними організаціями (банками або небанківськими фінансовими установами).

Відповідно до ст. 41 Закону про платіжні системи, НБУ має право встановлювати такі категорії важливості платіжних систем: системно важливі, важливі та соціально важливі платіжні системи, а також вимоги до таких систем. Критеріями

визначення важливості платіжних систем є обсяги операцій і види послуг, які надаються платіжними системами [10].

Комплексне оцінювання відбувається відповідно до Положення про нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків в Україні, затвердженим постановою Правління Національного банку України № 755 [8], з використанням Методики комплексного оцінювання системно важливих платіжних систем, схваленої постановою Правління Національного банку України від 24.09.2015 р. № 635 [5]. Ця Методика розроблена відповідно до міжнародних документів, прийнятих Комітетом із платіжних і розрахункових систем Банку міжнародних розрахунків та Технічним комітетом Міжнародної організації комісій із цінних паперів: принципів для інфраструктур фінансового ринку, що встановлюють міжнародні стандарти оверсайта (Principles for Financial Market Infrastructures, CPSS-IOSCO, April 2012.); структури розкриття інформації та методології оцінювання (Disclosure framework and Assessment methodology, CPSS-IOSCO, December 2012), якою установлена орієнтовна методика оцінювання центральними банками платіжних систем на відповідність міжнародним стандартам оверсайта. З 24 принципів, встановлених міжнародними стандартами оверсайта, до платіжних систем застосовуються 18 принципів. Для України це відносно новий досвід, оскільки вперше НБУ визначив системно важливі, соціально важливі та важливі платіжні системи в Україні лише в серпні 2015 року.

У Положенні про нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків в Україні під значущими платіжними системами розуміються платіжні системи, які віднесені Національним банком до категорії системно важливих, соціально важливих або важливих відповідно до визначених цим Положенням критеріїв важливості платіжних систем [8]. Зважаючи на це, ми можемо виділити таку ознаку класифікації платіжних систем: ознаку значущості платіжної системи для економіки країни, відповідно до якої платіжні системи поділяються на: системно важливі платіжні системи; важливі платіжні системи та соціально важливі платіжні системи.

До системно важливих платіжних систем НБУ відносить ті платіжні системи, які відповідають хоча б одному з критеріїв важливості платіжної системи, що визначені в положенні про нагляд, а саме:

1) платіжна система забезпечує проведення міжбанківських переказів, частка яких становить більше ніж 10% від загальної суми переказів, виконаних у країні системами міжбанківських розрахунків та через кореспондентські рахунки банків, відкриті в інших банках України;

2) платіжна система здійснює перекази коштів за правочинами з державними цінними паперами на відкритому ринку;

3) платіжна система забезпечує врегулювання зобов'язань учасників, які виникають в інших платіжних системах.

НБУ визнає платіжну систему соціально важливою платіжною системою в разі її відповідності хоча б одному з таких критеріїв важливості платіжної системи:

1) платіжна система здійснює внутрішньодержавні перекази коштів та транскордонні перекази коштів, частка яких перевищує 10% від загальної суми переказів, виконаних системами переказу коштів, створених резидентами та нерезидентами;

2) платіжна система здійснює операції з використанням електронних платіжних засобів, частка яких перевищує 10% від загальної суми операцій, виконаних системами роздрібних платежів на території України.

НБУ визнає платіжну систему важливою платіжною системою в разі її відповідності хоча б одному з таких критеріїв важливості платіжної системи:

1) платіжна система забезпечує проведення міжбанківських переказів, частка яких становить від 5 до 10% від загальної суми переказів, виконаних у країні системами міжбанківських розрахунків та через кореспондентські рахунки банків, що відкриті в інших банках України;

2) платіжна система здійснює внутрішньодержавні перекази коштів та транскордонні перекази коштів, частка яких становить від 5 до 10% від загальної суми переказів, виконаних системами переказу коштів, створеними резидентами та нерезидентами;

3) платіжна система здійснює операції з використанням електронних платіжних засобів, частка яких становить від 5 до 10% від загальної суми операцій, виконаних системами роздрібних платежів на території України;

4) платіжна система здійснює внутрішньодержавні перекази коштів, частка яких становить більше ніж 5% від загальної суми внутрішньодержавних переказів коштів, виконаних системами переказу коштів, створеними резидентами та нерезидентами;

5) платіжна система здійснює транскордонні перекази коштів, частка яких становить більше ніж 5% від загальної суми транскордонних переказів, виконаних системами переказу коштів, створеними резидентами та нерезидентами [8].

Зокрема, згідно із цими критеріями до системно важливих було віднесено лише Систему електронних платежів Національного банку України, до соціально важливих платіжних систем – Visa, MasterCard, «Поштовий переказ» (Укрпошта) та Western Union, ще 10 систем визнано важливими платіжними системами [3].

Здійснюючи класифікацію сучасних платіжних систем, неможливо не відмітити той факт, що активний технологічний розвиток суспільства дозволив зробити революційний прорив у грошовому обігу – сприяв переходу на сучасні платіжні технології та використання інноваційних платіжних інструментів. Як влучно зазначає Н. Пантєлєєва, відбувається поступове перенесення трансакцій в електронний формат, поява нових засобів платежу, новітніх платіжних інструментів і систем. Саме у сфері платіжних і розрахункових систем останнім часом відбувається найшвидше впровадження інновацій, при цьому чимало з них є дискусійними з позиції нормативного регулювання та практичного використання [6, с. 27]. У зв'язку з цим, на нашу думку, платіжні системи можна класифікувати залежно від форми використання платіжних інструментів на: платіжні системи які використовують паперові платіжні інструменти; платіжні системи, які використовують електронні платіжні інструменти. Для платіжних систем, які використовують паперові платіжні інструменти, характерним є те, що платіжні інструменти в цих системах оформляються в паперовій формі, наприклад, у вигляді банківських чеків. Платіжні системи, які використовують класичні електронні інструменти, характеризуються тим, що електронні платіжні інструменти передбачають електронну форму обробки платіжної інформації, наприклад, банківські платіжні картки. Також не варто ігнорувати той факт, що сучасні платіжні системи використовують для розрахунку не лише національні валюти, а й «віртуальні валюти», що також є однією з ознак класифікації платіжних систем.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз свідчить, що класифікацію платіжних систем дослідники здійснюють на основі різних ознак, здебільшого економічних, мало враховуючи правовий аспект діяльності платіжних систем. На наш погляд, наведена нами класифікація платіжних систем на основі ознак, виведених із платіжного законодавства, відображає найбільш важливі, сутнісні характеристики кожного виду платіжних систем, що у свою чергу сприяє дослідженню особливостей в їх правовому регулюванні. Варто зазначити, що окрема платіжна система може відповідати відразу декільком критеріям класифікації, наприклад: СЕП – це державна платіжна система, створена НБУ, і при цьому вона ще й системно важлива платіжна система.

Проте наведені варіанти класифікації платіжних систем не є вичерпними, оскільки платіжні системи в сучасному інформаційному суспільстві відіграють роль одного з найголовніших елементів інфраструктури електронної комерції і тому постійно оновлюються та розширюються. Розвиток електронної комерції, перспективи зниження вартості послуг з переказу коштів, можливість здійснювати платежі анонімно, а також відсутність належного правового регулювання порядку здійснення електронних платежів – всі ці факти сприяють загальному використанню механізму електронних платежів. Тому в подальшому необхідно більш детальніше дослідити особливості класифікації саме електронних платіжних систем в Україні.

Список використаної літератури:

1. Адабашев Т.К. До питання класифікації платіжних систем, що функціонують в Україні. Економічна теорія та право. 2013. № 2. С. 142–153.
2. Балакіна Ю.С. Класифікація платіжних систем з точки зору їх оверсайта. Бізнес Інформ. 2014. № 9. С. 286–291.
3. Діяльність платіжних систем на ринку України. Вісник Національного банку України. 2016. № 3. С. 12–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2017_4
4. Жеребкін В.Є. Логіка для юристів: підручник. 9-те вид., стер. К.: Т-во «Знання», КОО, 2006. 255 с.
5. Методики комплексного оцінювання системно важливих платіжних систем, схваленої постановою Правління Національного банку України від 24.09.2015 р. № 635. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0635500-15
6. Пантєлєєва Н. Нові форми грошей в умовах формування інформаційного суспільства. Вісник Національного банку України. 2015. № 5. С. 25–31.
7. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 18 червня 2015 року № 391 та Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Рішення Правління Національного банку України від 16.01.2017 р. № 28-рш. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr028500-17
8. Про затвердження Положення про нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків в Україні Національний банк: Постанова, Положення, Форма типового документа [...] від 28.11.2014 р. № 755. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0755500-14
9. Про підсумки діяльності систем переказу коштів у 2017 році / сайт НБУ. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=64628178
10. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III зі змінами та доповненнями. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2346-14
11. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80
12. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: http://leksika.com.ua/legal

Джавага А. В. Подходы к классификации платёжных систем в Украине

В статье исследованы основные подходы ученых к классификации платежных систем и предложена классификация этих систем в Украине на основе действующего платежного законодательства, с целью обеспечения соответствующего уровня правового регулирования платежных систем. В целом, осуществлена классификация платежных систем в Украине в зависимости от следующих признаков: территории функционирования, резидентности участников, типа учреждения платежной организации, формы собственности, а также исследована классификация платежных систем в зависимости от их роли в финансовой системе страны. Определенная классификация платежных систем указывает на различия и особенности организационно-правовой формы платежной организации платежной системы.

Ключевые слова: *классификация платежных систем, виды платежных систем, электронная платежная система, внутригосударственные и международные платежные системы, системно важные платежные системы.*

Dzhavaha A. Approaches to the classification of payment systems in Ukraine

The research investigates the classification of payment systems based on the current payment legislation in order to ensure an adequate level of legal regulation of payment systems, their security and reliability by improving the current legislation. It establishes the characteristic features of each type of payment systems, determines the classification of payment systems and indicates the differences and features of structural and legal form of payment system. In general, in Ukraine payment systems are classified depending on the following: area of operation, resident status of participants, type of payment institutions, form of ownership, etc. This paper studies the classification of payment systems depending on their role in the financial system of the country. The research also focuses on modern electronic payment systems and the need to create the legal basis for them in Ukraine.

Key words: *classification, classification of payment systems, types of payment systems, electronic payment system, domestic and international payment systems, systemically important payment systems.*

УДК 342.951

П. С. Покатаєв
доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті досліджено правові підстави здійснення самоврядного контролю в Україні у сфері благоустрою населених пунктів, а також у сфері земельних відносин та містобудування. Визначено перелік суб'єктів здійснення самоврядного контролю, окреслено їх повноваження, встановлено коло підконтрольних суб'єктів. Виявлено колізії в діючому законодавстві щодо здійснення самоврядного контролю старостами як новими суб'єктами системи місцевого самоврядування, що реалізують власні повноваження на підконтрольних ним старостинських округах. Для усунення цієї колізії запропоновано внесення змін до п. 1 ст. 40 «Про благоустрій населених пунктів».

Ключові слова: *правове регулювання, самоврядний контроль, благоустрій населених пунктів, місцеве самоврядування, суб'єкти самоврядного контролю.*

Постановка проблеми. Контроль є одним із найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [1]. Він є важливою ознакою змісту державного управління, явищем багатогранним і багатоплановим. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності. Функції контролю полягають в аналізі та зіставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі, де він має місце, з вимогами, які висуваються, з подальшим здійсненням аналізу відхилень у виконанні поставлених завдань та причин їх виникнення [2].

Благоустрій населених пунктів передбачає: розробку і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, збереження об'єктів загального користування; природних ландшафтів; організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо (п. 1, ст. 2 Закону [3]). Під утриманням території населених пунктів у належному стані слід розуміти її використання за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, правил благоустрою території, іншої містобудівної документації, а також санітарне очищення, озеленення території; збереження та відновлення об'єктів благоустрою.

Проте статистика свідчить про існування певних проблем у сфері благоустрою. Так, через неналежну систему поводження із твердими побутовими відходами в населених пунктах, зазвичай у приватному секторі щорічно, виявляється понад 30 тис. несанкціонованих звалищ, що займають площу 0,89 тис. га [4]. Аналіз стану сфери зеленого господарства і квітково-декоративного насінництва та розсадництва, проведений у 2017 році, показав зменшення площі зелених насаджень загального користування, охоплених доглядом на 2,2 тис. га. Багато площ зелених насаджень уражені фітозахворюваннями: квітковими паразитами та напівпаразитами – 69161,8 м^2; мікозами (грибами) – 40460,1 м^2; ентомошкідниками – 87809,86 м^2 [5]. Існують певні проблеми щодо стану утримання зливової системи в населених пунктах України. Загальна протяжність вулиць в Україні у 2017 році становила 104,05 тис. км, з якої 7,09 тис. км (6,8% від їх загальної протяжності) обладнані системою зливової каналізації, а 5,5 тис. км обладнані мережею централізованого (комунального) водовідведення, до якої поступають зливові

© Покатаєв П. С., 2018

води. Решта вулиць – понад 91,4 тис. км, що становить аж 87,88% від їх загальної протяжності – взагалі не обладнані зливовою каналізацією. У середньому в Україні показник очищення зливової каналізації у 2017 році становить 57,11%. Статистичні дані свідчать, що рівень проведення заходів з утримання зливових систем знаходиться на дуже низькому рівні [6]. Така ситуація у сфері благоустрою населених пунктів свідчить про можливість завдання шкоди навколишньому природному середовищу: стану земельних ресурсів, повітря, водних об'єктів із причини потрапляння небезпечних відходів, стічних вод, зменшення кількості зелених насаджень та зростання кількості хворих рослин. Ці факти свідчать про необхідність здійснення постійного контролю у сфері благоустрою, що зумовлює актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проаналізувавши наукові публікації щодо здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів, ми виявили певну тенденцію: більша кількість науковців приділяла увагу вивченню цього виду контролю за станом земельних ресурсів.

Сучасний стан самоврядного контролю у сфері земельних відносин досліджено в наукових працях Т.А. Кравченко. Зокрема, нею з'ясовано, що самоврядний контроль в Україні недостатньо розвинуто, що знижує результативність впливу під час вирішення низки земельних питань, які мають важливе значення для суспільства. Нею запропоновано вдосконалення правових засад участі органів місцевого самоврядування в земельних відносинах, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання та управління землями комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що передбачає надання можливості територіальній громаді самостійно управляти належними їй землями комунальної власності або передавати їх в управління уповноваженому нею органу [7].

С.І. Хом'яченко в якості мети самоврядного контролю виділяє «раціональне використання земель», під яким пропонує розуміти засновану на нормах чинного законодавства господарську та іншу діяльність землевласників, землекористувачів та інших суб'єктів земельних правовідносин, яка забезпечує цільове використання, збереження та підвищення екологічної цінності природних та набутих якостей земель, запобігання завданню шкоди землі. Ним доведено необхідність прийняття Закону України «Про державний і самоврядний контроль за використанням та охороною земель», в якому мають бути врегульовані: порядок здійснення такого контролю; повноваження рад щодо його здійснення, правовий статус їхніх органів, які здійснюватимуть контроль у даній сфері [8].

О. Грицан приділила увагу аналізу правового регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері здійснення надрового контролю. Наведено визначення поняття державного та самоврядного контролю за використанням і охороною надр, досліджено їх правову природу. Суб'єктами самоврядного контролю за використанням та охороною надр вона пропонує вважати територіальні громади та органи місцевого самоврядування, що їх представляють [9].

М. Сухоруков виявив недосконалість існуючого порядку здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель та обґрунтував доцільність внесення змін до ст. 189 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) в частині необхідності розробки «Положень про самоврядний контроль» всіма сільськими, селищними, міськими радами [10].

Проте, на жаль, не вдалося знайти жодного дослідження, яке б стосувалося повного та всебічного дослідження правових основ порядку здійснення самоврядного контролю за всіма елементами благоустрою населених пунктів.

Виклад основного матеріалу. Правову основу здійснення самоврядного контролю було закладено ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де в якості повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад закріплено: здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян (п. 7, ч. «а», ст. 30 Закону [11]).

У вересні 2005 року було прийнято ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», який вже чітко визначив порядок здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою. Для здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів сільським, селищним та міським радам було дозволено утворювати інспекції з благоустрою.

П. 3 ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» закріпив форми здійснення самоврядного контролю:

– проведення перевірок території;

– розгляд звернень підприємств, установ, організацій та громадян;

– участь в обговоренні проектів благоустрою територій населених пунктів, іншої технічної документації і внесення відповідних пропозицій на розгляд органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

– подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства [3].

Проте контроль органами місцевого самоврядування може здійснюватися щодо контректних об'єктів благоустрою, до яких законодавство відносить:

– території загального користування: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні тощо), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища;

– прибудинкові території;

– території будівель та споруд інженерного захисту територій;

– території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території (п. 1, ст. 13 Закону [3]).

Самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів щільно пов'язаний із здійсненням контролю в інших сферах діяльності, зокрема у сфері містобудування та використанні земельних ресурсів. І це можна пояснити, дослідивши елементи благоустрою, до яких законодавство відносить:

– будівлі та споруди системи збирання і вивезення відходів;

– споруди системи інженерного захисту території;

– комплекси та об'єкти монументального мистецтва, декоративні фонтани і басейни, штучні паркові водоспади;

– покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок;

– зелені насадження уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, у садах, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях;

– засоби та обладнання зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами;

– технічні засоби регулювання дорожнього руху;

– обладнання дитячих, спортивних майданчиків;

– малі архітектурні форми (ст. 21 Закону [3]).;

Адже, якщо до елементів благоустрою населених пунктів належать будівлі та споруди, то, без сумніву, порядок здійснення самоврядного контрою буде встановлюватися ЗУ «Про основи містобудування», Земельним кодексом України та ЗУ «Про землеустрій». Це підтверджується тим, що споруди є будівельними системами, пов'язаними із землею. Під будівлями слід розуміти споруди, що складаються з несучих та огороджувальних або сполучених (несучо-огороджувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення. До них належать: житлові будинки, гуртожитки, готелі, ресторани, торговельні будівлі, промислові будівлі, вокзали, будівлі для публічних виступів, для медичних закладів та закладів освіти тощо [13].

Адже, перш за все, ст. 5 ЗУ «Про основи містобудування» встановлено, що під час здійснення містобудівної діяльності повинно бути забезпечено раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб [12]. До того ж, забудова земельної ділянки повинна здійснюватися тільки в межах її цільового призначення (ст. 24 Закону [14]). Замовник має право виконувати будівельні роботи лише після отримання дозволу, який видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів із дня ре-

єстрації заяви. Обов'язковою умовою для отримання такого дозволу є надання копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію (п. м3, ст. 37 Закону [14]). Отже, особа не може розпочати будівництво будівлі чи споруди в разі відсутності документу на право власності земельної ділянки або ж користування, в тому числі на умовах оренди.

Відповідно до ст. 189 ЗК України саме на сільські, селищні, міські, районні та обласні ради покладено обов'язок зі здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель [15].

У межах власної компетенції сільські, селищні, міські, районні та обласні ради стосовно реалізації заходів з охорони земель повинні:

– здійснювати розробку, затвердження та реалізацію цільових програм із землеустрою, також охорони земель та підвищення родючості ґрунтів;

– у разі виявлення порушення вимог законодавства щодо користування земельною ділянкою – встановлювати обмеження або взагалі припинення її використання, чи тимчасову заборону юридичним та фізичним особам;

– здійснювати контроль за використанням та охороною земель комунальної власності;

– впроваджувати заходи щодо економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 10,12 Закону [16]).

До того ж, на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладено обов'язок із здійснення самоврядного контролю у сфері містобудування, зокрема здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності експлуатації будинків і споруд, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів (ст. 14 Закону [12]).

Крім того, законодавством передбачено здійснення самоврядного контролю, в тому числі стосовно організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян, утримання в належному стані закріплених за підприємствами, установами, організаціями територій. Для реалізації цієї мети сільським, селищним, міським радам надані повноваження зі створення інспекцій із благоустрою населених пунктів (п. 2, ст. 40 Закону [3]). На виконання цієї норми Міністерством із питань житлово-комунального господарства України було затверджено «Положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту» [20], структура та чисельність якої повинна була затверджуватися сільською, селищною, міською радою або їх виконавчими органами.

Щодо чисельності інспекції, то слід зауважити, що центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує політику з благоустрою, було надано рекомендації органам місцевої влади розраховувати у співвідношенні 1 інспектор на кожні 10 тис. мешканців певного населеного пункту.

Цим Положенням було чітко визначено основні завдання та функції інспекції з благоустрою населеного пункту та їх правовий статус. Зокрема, до її повноважень було віднесено:

– проведення рейдів та перевірок територій населених пунктів із приводу додержання законодавства з питань благоустрою, зокрема територій, що належать юридичним та фізичним особам на правах власності або користування, в разі необхідності із залученням громадських інспекторів;

– у разі виявлення правопорушень – складання протоколів на винних осіб та притягнення їх до відповідальності з подальшим поданням позову до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою; здійснює профілактичні заходи щодо запобігання вчиненню в подальшому правопорушень;

– вчиняє заходи щодо утримання об'єкту благоустрою в належному стані з дотриманням чистоти, своєчасного видалення побутових відходів; запобігання несанкціонованих звалищ;

– здійснення контролю за якістю матеріалів, що використовуються під час здійснення будівництва будівель чи споруд або ж їх ремонту, модернізації, реконструкції; призупинення будівельних робіт у разі виявлення порушень умов будівництва або ж самовільно збудованих (тобто без отримання відповідної документації) будівель, споруд;

– сприяє підвищенню знань та навичок громадських інспекторів щодо виконання покладених на них обов'язків із проведення громадського контролю шляхом координації їх діяльності з виконавчими місцевими органами влади та проведення їх навчання в цьому напрямку.

Ураховуючи те, що самоврядний контроль здійснюється на місцевому рівні, органи місцевого самоврядування повинні затвердити нормативно-правові акти щодо правового забезпечення його здійснення на їх адміністративно-територіальній одиниці, що ми й спостерігаємо надалі: затверджені Положення «Про здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у м. Івано-Франківську» [17], «Про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Кривому Розі [18]», «Про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Харкові [19]» та в інших адміністративно-територіальних одиницях. Органам місцевого самоврядування було рекомендовано розробити «Посадову інструкцію інспектора Інспекції з благоустрою населеного пункту», в якій чітко вказати обсяг їх повноважень.

Але деякі норми щодо здійснення самоврядного контролю містяться в інших нормативно-правових актах, хоча й не виділені в окрему главу або ж статтю Закону. Так, ст. 21 ЗУ «Про відходи» покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок зі здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням із відходами, зокрема юридичними та фізичними особами стосовно поводження з виробничими та побутовими відходами; здійснення заходів із ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів [21]. Тобто, по суті, це й є самоврядний контроль, але у ст. 37 цього ж Закону, яка запроваджує основи здійснення контролю у сфері поводження з відходами, не міститься поняття «самоврядний контроль». Хоча, вважаємо, доцільно структурувати норми, що закріплені у ст. 37, та виокремити підпункти за видами контролю: державний, самоврядний, громадський із чітким визначенням органів, що його здійснюють з виокремленням їх повноважень у цій сфері та підконтрольних суб'єктів, із визначенням їх прав та обов'язків.

Хотілося б зазначити, що у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 5 лютого 2015 року з'явився новий підінститут місцевого самоврядування – «старостат». Так, п. 1 ст. 8-3 передбачено, що в разі приєднання однієї сільської, селищної об'єднаної територіальної громади до іншої повноваження сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася, припиняються, та він починає виконувати обов'язки старости зі збереженням за ним розміру та умов оплати праці, які були встановлені йому як голові до приєднання [22].

На підставі прийняття цього Закону було внесено зміни й у систему місцевого самоврядування, з доповненням п. 1, ст. 5 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості нової складової частини «староста». До того ж, цей Закон був доповнений ст. 14.1 та ст. 54.1 в яких було визначено правовий статус старости, визначено його повноваження. Зокрема, відповідно до ч. 10 п. 1 ст. 54.1 на старосту покладено обов'язок щодо участі у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища, а також щодо надання інформації сільському, селищному, міському голові, виконавчим органам сільської, селищної, міської ради про результати його здійснення [11]. Отже, трактуючи цю норму Закону, можна сказати, що староста теж є суб'єктом здійснення самоврядного контролю, але лише на старостинському окрузі. До того ж, якщо буквально досліджувати норму, закріплену в ч. 10 п. 1 ст. 54.1 «Про місцеве самоврядування в Україні», то можна зробити висновок, що староста є підпорядкований сільському, селищному або міському голові, враховуючи те, що він повинен докладати інформацію щодо стану благоустрою. Але ця думка є помилковою, оскільки голова і староста мають зовсім інший обсяг повноважень, які визначені ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та обмежуються територією та юрисдикцією, на які вони поширюються. Адже повноваження сільського, селищного або міського голови поширюється на територію всієї об'єднаної територіальної громади, тоді як юрисдикція старости розповсюджується лише на територію старостинського округу.

Отже, можна зробити висновки, що повноваження старости щодо здійснення контролю у сфері благоустрою населеного пункту також розповсюджуються лише на територію старостинського округу.

І досліджуючи правовий статус старости, можна побачити, що законодавець його наділив, окрім представницьких функцій, ще й контрольними функціями. Зокрема, це стосується здійснення контролю за станом благоустрою підконтрольного йому населеного пункту, а також за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території його округу.

Але напрошуються висновки: «Якщо до системи місцевого самоврядування внесено зміни та доповнено новим підінститутом – старостатом, то повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути узгодженні між собою в розрізі нормативно-правових актів, які регулюють одні і ті ж самі відносини, в нашому випадку – це благоустрій населених пунктів». Зокрема, це стосується ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» щодо узгодження з ч. 10, п. 1, ст. 54.1 «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині компетенції старости у сфері благоустрою населених пунктів. Отже, п.1, ст. 40 «Про благоустрій населених пунктів» пропонується викласти в такій редакції.

Стаття 40. Самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів:

1. Самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами, *а також старостою в межах старостинського округу.*

Висновки.

Отже, дослідивши особливості здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів, виділивши суб'єктів здійснення цього виду контролю та визначивши їх правовий статус, встановлено наявність колізій у діючому законодавстві щодо здійснення самоврядного контролю старостами як новими суб'єктами системи місцевого самоврядування, що реалізують власні повноваження на підконтрольних ним старостинських округах. Для усунення цієї колізії запропоновано внесення змін до п. 1 ст. 40 «Про благоустрій населених пунктів».

Список використаної літератури:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України. URL: http://books.br.com.ua/6117.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. К., 1998. 432 с. URL: http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-692.htm.
3. Про благоустрій населених пунктів: Закон від 6 вересня 2005 р., № 2807-IV. / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/2807-15/page2.
4. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2017 рік. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2017-rik/.
5. Звітність «Зелене господарство» за 2017 рік. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/tablitsya-zvedena-17.pdf.
6. Аналіз стану утримання зливової системи в населених пунктах України за 2017 рік. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/analiz-stanu-utrimannya-zlivovoyi-sistemi-v-naselenih-punktah-ukrayini-za-2017-rik/.
7. Кравченко Т.А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стані шляхи вдосконалення. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/16.pdf.
8. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2004. 19 с.
9. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2009. 16 с.
10. Сухоруков М. Проблеми здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Землевпорядний вісник. 2012. № 10. С. 25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2012_10_9.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1509793530692870.

12. Про основи містобудування: Закон від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2780-12.
13. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018 – 2000: Наказ від 17 серпня 2000 р. № 507 / Держстандарт України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va507565-00.
14. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон від Закон від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.
15. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовтня 2001р., № 2768-III. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.
16. Про охорону земель: Закон від 19 червня 2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15.
17. Про затвердження Положення про здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у м. Івано-Франківську: Рішення від 28.08.2014р.№1508-47/Івано-Франківська міськарада.URL:http://www.namvk.if.ua/dt/13491/.
18. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Кривому Розі: Рішення від 27 липня 2011 р. / Криворізька міська рада. URL: https://krmisto.gov.ua/ua/appllocallaws/detail/id/60.html.
19. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Харкові: Рішення від 23.06.2004 № 87/04 / Харківська міська рада. URL: http://kharkiv.rocks/reestr/437482.
20. Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту: Наказ від 09 листопада 2007 р. № 177 / Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0177662-07.
21. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. N 187/98-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80/print1509793533482428.
22. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran96#n96.

Покатаев П. С. Правовое регулирование самоуправляющегося контроля в сфере благоустройства населенных пунктов

В статье исследованы правовые основания осуществления самоуправляющегося контроля в Украине в сфере благоустройства населенных пунктов, а также в сфере земельных отношений и градостроительства. Определен перечень субъектов осуществления самоуправляющегося контроля, определены их полномочия, установлен круг подконтрольных субъектов. Выявлены коллизии в действующем законодательстве относительно осуществления самоуправляющегося контроля старостами как новыми субъектами системы местного самоуправления, реализующими собственные полномочия на подконтрольных им старостинских округах. Для устранения этой коллизии предложено внесение изменений в п. 1 ст. 40 «О благоустройстве населенных пунктов».

Ключевые слова: *правовое регулирование, самоуправляемый контроль, благоустройство населенных пунктов, местное самоуправление, субъекты самоуправляющегося контроля.*

Pokataiev P. Legal regulation of self-governmental control in the field of safety of population items

The article investigates the legal grounds for self-regulatory control in Ukraine in the field of improvement of settlements, as well as in the field of land relations and urban development. The list of subjects of implementation of self-regulatory control is defined, their powers are specified, and the range of controlled entities is inspected. Conflicts in the current legislation regarding the self-government control of the elders as new subjects of the system of local self-government, which realize their own powers in the domed districts of them. In order to eliminate this conflict, it is proposed to amend the paragraph of the first clause. 40 "On the improvement of settlements".

Key words: *legal regulation, self-government control, improvement of settlements, local self-government, subjects of self-government control.*

УДК 351

О. Г. Бондаренко
кандидат наук з державного управління, доцент, докторант
Національної академії Національної гвардії України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СИЛ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ (ВІД КНЯЖОЇ ДОБИ ДО ЧАСІВ І СВІТОВОЇ ВІЙНИ)

У статті досліджено історичний аспект державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки і оборони на українських землях та виявлено його основні ознаки.
Ключові слова: *державне управління, логістичне забезпечення, історичний аспект, сили безпеки і оборони.*

Постановка проблеми. З давніх часів одною з ознак держави була наявність власних національних сил безпеки і оборони (далі – СБіО), які є запорукою суверенітету, територіальної цілісності та державної безпеки країни. Зрозуміло, що якісно виконувати поставлені перед ними завдання можуть лише добре підготовлені СБіО, які повинні мати сучасне озброєння та техніку, вміти його правильно застосувати, бути, як то кажуть, добре одягнутими та нагодованими, що неможливе без відповідно організованого логістичного забезпечення. Логістичне забезпечення (далі – ЛЗ) СБіО, як і будь-який інший процес діяльності утворення держави, потребує системного державного управління. Історія передала нам немало перемог і тріумфів військ. Як правило, серед головних причин таких перемог називали геніальність полководців та героїзм самих військ. Проте серед причин невдач та поразок головним визначають такі проблеми щодо ЛЗ: перебої з постачанням, невчасні поставки та підвезення і низька якість матеріальних засобів. Тобто з причини неналежного управління ЛЗ головнокомандувачі не виконували найгеніальніші плани та губили найвірнішу перемогу. Саме тому, на погляд авторів, для якісного реформування та докорінної трансформації системи державного управління ЛЗ СБіО доцільно ретельно дослідити історію його розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ряд вітчизняних учених внесли досить вагомий вклад та отримали певні наукові результати в галузі логістичного (тилового, матеріального, матеріально-технічного) забезпечення. Так, у своїй дисертації [1] В.С. Кивлюк досліджував проблеми формування політики і стратегії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України. І.С. Романченко та В.О. Шуєнкін у науковій статті [2] обґрунтовували погляди на розвиток системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України. М.Ю. Голобородько, В.І. Білєтов, В.І. Галаган розробили та оприлюднили у статті [3] формалізовану модель матеріального забезпечення військ (сил). О.М. Гурин у праці [4] розглянув методику раціональної структури системи матеріального забезпечення повітряного командування повітряних сил ЗСУ в повітряній операції.

© Бондаренко О. Г., 2018

Цикл статей І.Ф. Роліна, О.М. Шмакова, І.Є. Морозова [5; 6] присвячено системі тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України та Національної гвардії України. Спробу обґрунтування історичного погляду на розвиток і становлення військової логістики здійснила у своїх статтях Л.Ф. Товма [7; 8]. Проте в сучасній науковій літературі досить важко знайти систематизований матеріал щодо історії ЛЗ СБіО, а тим більше практично не розглядається розвиток державного управління таким важливим процесом, як логістичне забезпечення.

Мета статті – дослідити історичний аспект та виявити основні ознаки державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки і оборони на українських землях.

Виклад основного матеріалу. Під час зародження державності в часи Київської Русі одним із головних питань державотворення постало питання створення професійних СБіО. Такими СБіО стала князівська дружина, яка складалась із професійних воїнів [9]. Можна констатувати, що тоді дружина виконувала функції збройних сил, поліції, фіскальної служби, прикордонної служби та інших СБіО. Також із числа дружинників князем призначались воєводи, намісники, посадники, тобто посадовці державної влади, які представляли князя на підлеглих територіях. У період Київської Русі СБіО забезпечувались за рахунок особистих коштів князів, і, як наслідок, процес ЛЗ СБіО у цей період не потребував державного управління в сучасному розумінні. Разом із цим слід зазначити, що княжі СБіО розташовувались не тільки в стольному місті (столиці), де проживав сам князь, а й в інших містах, утворюючи гарнізони. Утримання гарнізонів покладалося на місцевих жителів [10].

Окремо слід зупинитись на унікальній сторінці нашої історії – Козацькій добі, яка мала свої особливості, що не були схожі на жодну модель державного управління жодної країни світу. Ця сторінка вже достатньо вивчена, проте суперечки щодо неї не втихають і нині. Тема ж ЛЗ СБіО і державного управління ним практично не розглядається авторами. Ми, на підставі ряду наукових джерел [11–16], спромоглись розкрити вказану тему.

Національно-визвольна війна проти польського панування (1648–1654 рр.) постала величезною спробою українського народу самостійно вирішувати власну державну долю. Основною рушійною силою в цей час стала Запорозька Січ і Низове Військо Запорозьке, організоване за самостійним почином козаків. Недарма пізніше всі гетьмани українські називали себе не інакше, як гетьманами Війська Запорозького. Відомими істориками М.І. Карамзіним і М.І. Костомаровим Січ була названа «християнською республікою» [11].

Запорозька Січ як видатний приклад вільного народного самоврядування успадкувала вічову демократичну традицію Київської Русі. Органи управління Запорозької Січі (рис. 1), в тому числі й органи управління ЛЗ, стали основою для формування системи управління Козацькою державою Богдана Хмельницького та його спадкоємців, а сама гетьманська держава обрала для себе офіційну назву – Військо Запорозьке.

Як видно з рис. 1, на Січі очолювала систему ЛЗ посадова особа, яка мала назву «обозний». Обозний призначався Військовою Радою, і хоча виконував свої обов’язки під керівництвом кошового отамана, був підзвітний усій січовій громаді.

Козацька держава Богдана Хмельницького з’явилась другою (враховуючи досвід Київської Русі) формою державної самоорганізації українського народу. Система органів державного управління в ній складалась із Загальної козацької військової ради, Гетьмана Війська Запорозького, генеральної старшини, а по регіонах – із полковників разом з полковою старшиною та сотниками (рис. 2).

Побудова системи державного управління Війська Запорозького має певні відмінності від побудови системи управління Січі. Так, військовий підскарбій призначається особисто гетьманом і йому підпорядковується. Крім того, ця посадова особа поєднує виконання обов’язків керівника фінансової системи держави з керівництвом системою матеріального (логістичного) забезпечення СБіО. На жаль, така система не проіснувала довго. Згодом наступила слабкість Козацької держави, а потім – її падіння.

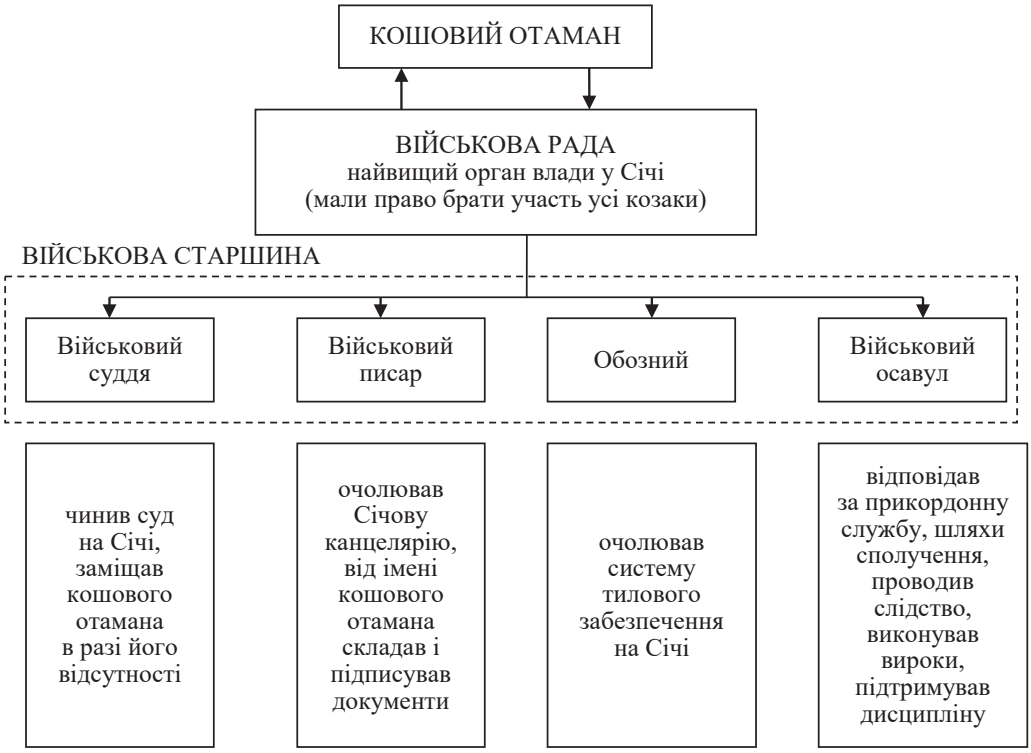

Рис. 1. Організаційна побудова управління в Запорозькій Січі

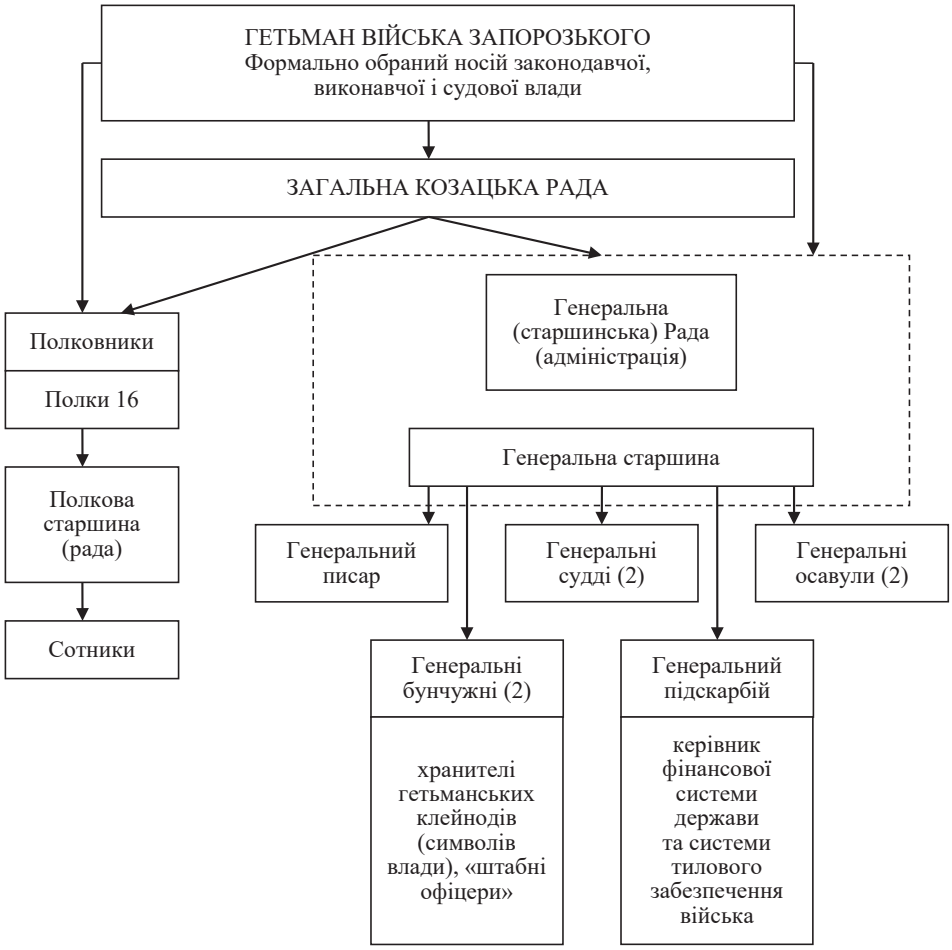

Рис. 2. Побудова системи державного управління Війська Запорозького (XVII–XVIII ст.)

Поряд із цим не можна не згадати видатний труд української державницької думки – Конституцію Пилипа Орлика (Бендерська Конституція), що містилась у договорі, укладеному між новообраним гетьманом в екзилі П. Орликом із запорожцями і козацькою старшиною 5 квітня 1710 року [17]. У цьому документі пропонувалася модернізована модель державного управління в Гетьманській Україні (рис. 3).

На жаль, ця модель існувала тільки на папері і їй не сталося здійснитись на практиці. Слід відмітити, що в даному проекті передбачалось існування незалежних від гетьмана та полковників генеральних та полкових підскарбіїв, які б відповідали перед Загальною Козацькою Радою про виконання своїх обов'язків та повноту фінансового і логістичного забезпечення СБіО.

Протягом XVI – XVIII ст. більшість українських земель увійшли до Російської імперії та перетворились на кілька звичайних російських губерній [18]. Активний розвиток державного управління ЛЗ СБіО в Російській імперії розпочався з 1700 року, коли був заснований перший самостійний постачальницький орган державного управління ЛЗ СБіО – Провіантський Приказ, який займався постачанням хліба, крупи і зернофуражу та здійснював централізоване продовольче забезпечення [19]. У тому ж році було засновано ще один постачальницький орган, а саме Особливий Приказ, який у 1701 р. отримав

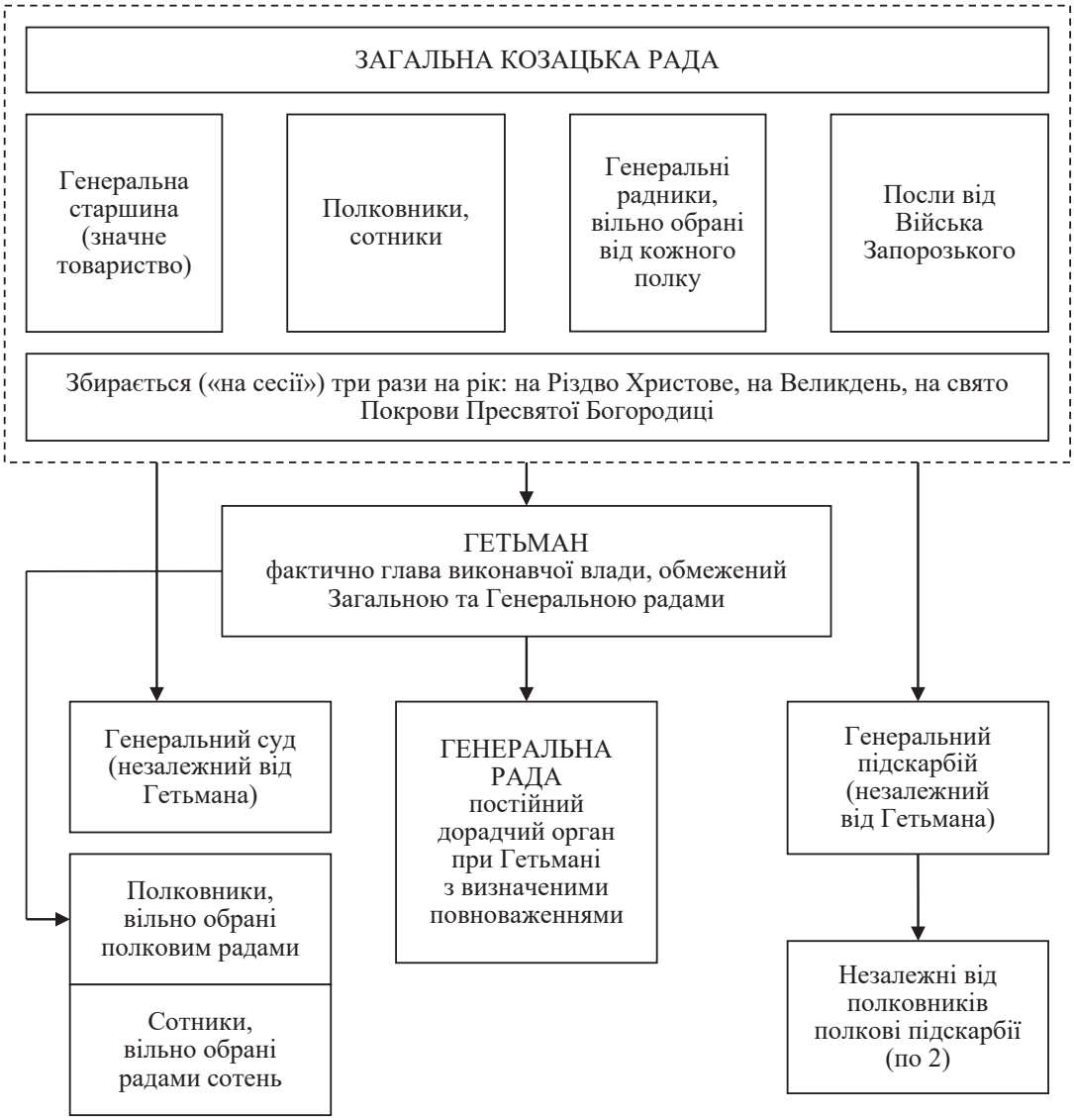

Рис. 3. Проект організації державного управління в Гетьманській державі за Конституцією П. Орлика (1710 р.)

назву Військового (іноді його називають Комісаріатський). Цей Приказ відповідав за виділення грошових коштів для закупівлі озброєння, грошового забезпечення армії, забезпечення її речовим майном і кіньми [19]. У 1701 році Пушкарський приказ був перейменований на Приказ артилерії, який мав відповідні відділи: відділ особового складу, відділ з організації ремонту, відділ з організації виробництва матеріальної частини та її розподілу [19]. Так були створені центральні органи державного управління ЛЗ СБіО у вигляді Провіантського, Військового та Артилерійського приказів. Вони здійснювали централізоване (державне) постачання військ. Головним розпорядником щодо військового господарства в державі був генерал-пленипотенціал-кригс-комісар, якому підпорядковувались не тільки всі комісари та Прикази, але й органи правосуддя. Таким чином, у його особі зосереджувалась влада, порівняна з міністерською.

У 1711 році відбулися подальші зміни в центральних органах державного управління ЛЗ СБіО, а саме було створено Сенат – вищий законодавчий орган країні, а генерал-комісар був уведений до Сенату. Таким чином, жодне питання, пов'язане з ЛЗ СБіО, не могло вирішуватись без Сенату. Проте сувора централізація управління постачанням через Сенат стала гальмувати роботу щодо ЛЗ СБіО. У 1720 році за Сенатом залишили тільки розгляд справ, які вимагали законодавчого рішення. Питання щодо постачання військ вирішувались Військовою колегією [10]. У результаті система органів державного управління ЛЗ СБіО отримала вигляд, представлений на рис. 4. Керівний вплив центральних органів постачання розповсюдився і на війська діючої армії. В її польовому управлінні був створений польовий комісаріат, який відав усіма видами постачання. Очолював комісаріат генерал-обер-кригс-комісар. У дивізіях організація постачання була покладена на обер-комісарів і обер-провіантмейстерів, а в полках, відповідно, – на комісарів і провіантмейстера. Причому полки обзаводилися власним військовим господарством.

Сформована на початку XVIII століття структура органів управління та накопичений в ході Північної війни досвід постачання діючої армії були закріплені у Військовому Статуті 1716 року [20]. Відповідальність за забезпечення військ покладалася на командувача армією (генерал-фельдмаршала), а безпосереднє керівництво її постачанням – на генерал-кригс-комісара, в обов'язки якого, зокрема, входило постачання військ грошима, речовим майном, провіантом, зброєю і кіньми (рис. 5).

Цікаво оцінити статус генерал-кригс-комісара нинішніми мірками. З одного боку, завідування фінансами робило його найголовнішою фігурою, але, з іншого боку, він був слабший за сучасного начальника тилу з точки зору наявних можливостей з організації забезпечення. Адже в його руках не перебували транспортні засоби. Обоз в армії підпорядковувався генерал-вагенмейстеру, який підпорядковувався генерал-квартирмейстеру. Поряд із підвозом генерал-квартирмейстер також керував розміщенням військ і шпиталів, тобто фактично саме він створював тилову інфраструктуру польової армії, хоча й не був організатором матеріального забезпечення.

Значного розвитку система державного управління ЛЗ СБіО Російської імперії отримало на початку XIX століття. У 1802 році в Росії утворюється Військове міністерство, спочатку назване Міністерством військово-сухопутних сил. У 1805 році комісаріатський і провіантських департаменти були об'єднані в одне інтендантське відомство («інтендант» – слово французького походження, що означає: керуючий, завідувач [21], сьогодні ж всім відомий його англійський еквівалент – «менеджер»). Інтендантське відомство тоді проіснувало недовго внаслідок того, що на той час не змогли гідно оцінити важливість наявності органу централізованого управління ЛЗ СБіО. З 1812 року Військове міністерство включало 7 самостійних департаментів, в тому числі провіантське, комісаріатське і медичне. 27 січня 1812 року був прийнятий новий нормативно-правовий акт «Учреждение для управления большой действующей армией», яким передбачалась значна самостійність головнокомандувача діючою армією щодо постачання матеріальних засобів, витрачання спе-

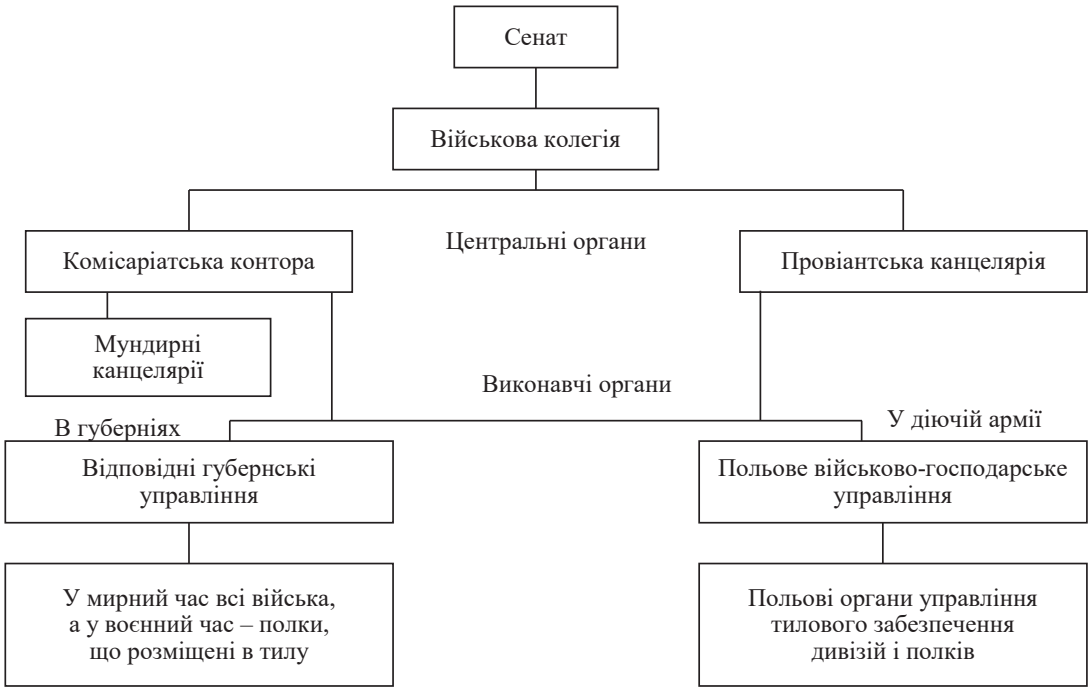

Рис. 4. Органи державного управління тиловим забезпеченням військ Російської імперії в першій чверті XVIII століття

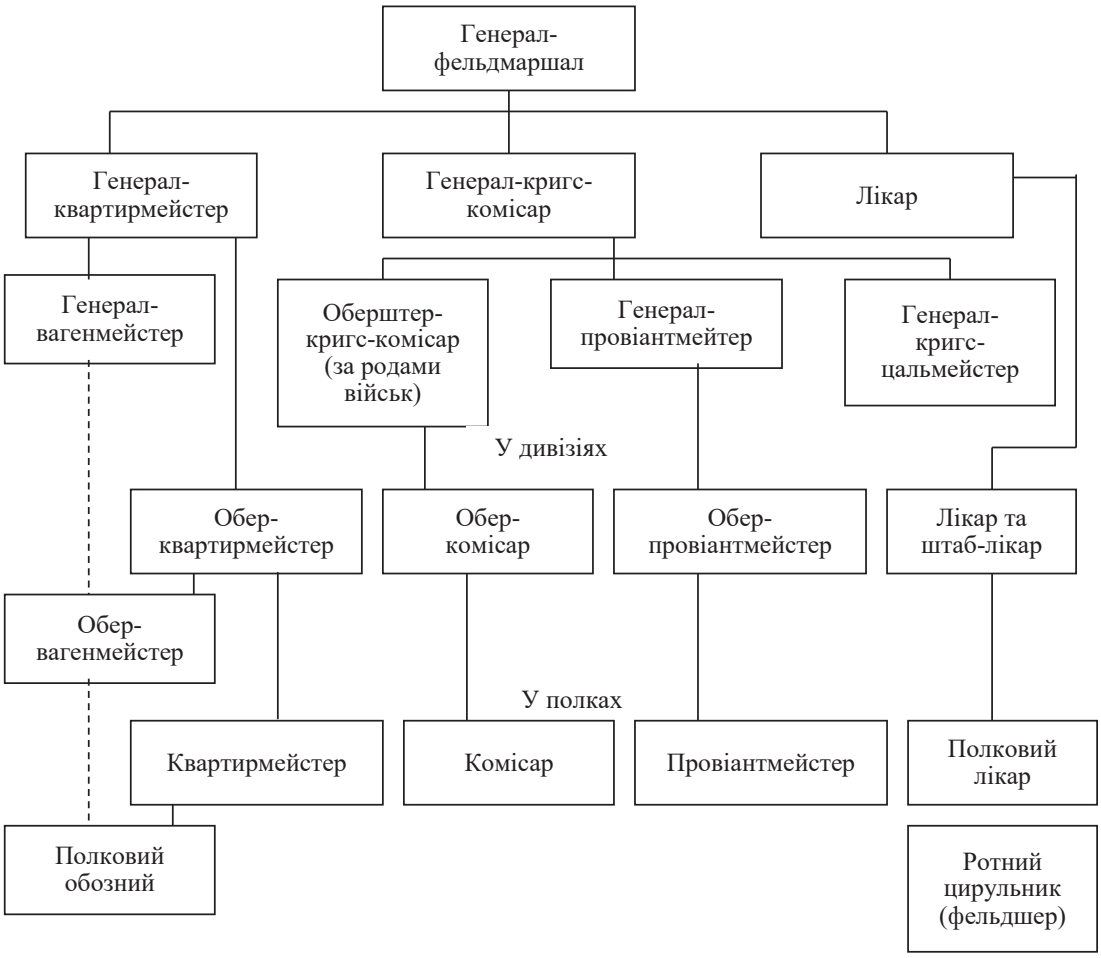

Рис. 5. Польові органи управління тиловим забезпеченням військ Російської імперії відповідно до Статуту 1716 року

ціально асигнованих коштів на потреби СБіО. Цим документом ліквідовувалась надмірне опікування центральних органів управління ЛЗ СБіО над польовими органами управління, управління логістичним забезпеченням покладалося на штаб армії, відповідно, він був зобов'язаний: розробляти плани забезпечення армії зброєю, боєприпасами, продовольством, інженерним і речовим майном, платнею, підвезення постачальницьких вантажів; обладнати військові дороги і керувати рухом на них; організовувати медичне забезпечення; розміщувати й переміщати магазини, артилерійські парки, госпіталі тощо. Крім того, в цьому ж році була створена «служба військових сполучень» [22].

У 1864 році комісаріатський і провіантських департаменти знову були об'єднані в одному відомстві – Головному інтендантському управлінні Військового міністерства. У 1868 році засновується Комітет по пересуванню військ залізницею [10]. Зміни в способах ведення війни і збільшення чисельності армії робили неможливою ефективну організацію постачання без «тилової» єдиноначальності, тому була введена посада «начальника військових сполучень діючої армії і командувача військами, що знаходяться в її тилу». Йому підпорядковувалися штаб начальника управління, інтендантське, артилерійське, військово-медичне, інженерне і військово-медичне управління в тилу армії. Права і обов'язки нової посадової особи були викладені в «Тимчасовому положенні про управління військовими сполученнями діючої армії і військами, що знаходяться в її тилу». Це був перший досвід дійсної централізації керівництва ЛЗ СБіО. Територія, на якій розміщувалися війська, що «знаходяться в тилу», отримала статус військового округу. Командувач округом по суті був начальником тилу діючої армії. Згідно з Положенням 1890 року «Про польове управління військ» кожна діюча армія повинна була забезпечуватися «своїм військовим округом», тобто своїм тилом [10].

Але все ж таки «тил» як спеціальний термін поповнив військовий лексикон лише в російсько-японській війні 1904–1905 років. Тоді стали розрізняти «загальний» і «найближчий» тил. По суті, перший – це тил фронту, а другий – тил армії. Загальний тил отримав свого роду автономію – незалежність від інших посадових осіб. Головний начальник тилу маньчжурських армій підпорядковувався лише головнокомандувачу. У його віданні перебувало тилове управління, яке розміщувалось у Харбіні, крім того перебували в його підпорядкуванні різні частини та установи, що виконували функції постачання та евакуації [10].

Слід зосередити увагу на тому, що досвід російсько-японської війни довів необхідність організації підготовки кваліфікаційних кадрів військових спеціалістів із логістичного забезпечення. Тому в 1911 році інтендантський курс було реорганізовано в Інтендантську академію [10].

Тил у розумінні, близькому до нинішнього, склався на оперативно-стратегічному рівні напередодні I світової війни. У 1914 році приймається «Положення про польове управління військ», яке визначало порядок управління ЛЗ армій як за допомогою польових тилових частин і установ, так і за допомогою апарату постачання тих військових округів, які співпадають за територією з театром воєнних дій. Зростання кількості служб, частин і установ тилу, обсяг завдань забезпечення, кількість особового складу і вантажів, що необхідно перевозити на великі відстані, спричинило за собою якісні зміни в системі державного управління ЛЗ СБіО. Будівництво військового та оперативного тилу, на кшталт знайденої для фронту моделі, не могло проходити гладко, хоча б у силу багатоваріантності можливих рішень. Наприклад, сукупність армій (у ряді випадків це – «діюча армія»), що вирішують загальну оперативно-стратегічну задачу, стала офіційно йменуватися фронтом у першу світову війну. Керівництво його постачанням здійснював головний начальник постачання армій фронту. Підпорядковуючись безпосередньо командувачу, він фактично був начальником самостійного тилу фронту. Але назвати його так заважала оглядка на минуле, а вірніше – відставання теорії військового мистецтва [10]. Коли поняття розпливчасте, підшукати найкращу форму вираження його змісту, в тому числі організаційну, як правило, не вдається, не ка-

жучи вже про інтерполяції цієї форми на інші рівні. Перша світова війна – яскраве тому підтвердження. Інші ланки тилу ще не здобули самостійності. Керівництво тилом і постачанням армії зосереджувалась в етапної – господарському відділі її штабу. Хоча штаби періодично і відали транспортними засобами, питаннями санітарної служби, давали окремі вказівки по тилу, але служби постачання безпосередньо штабам ніколи раніше не підпорядковувалися. Також у підпорядкуванні начальника штабу виявився головний польовий інтендант при Ставці Верховного головнокомандування на театрі військових дій, створеної вже в ході війни [10]. Загальне управління СБіО та їх ЛЗ на театрі воєнних дій покладалось на верховного головнокомандувача, хоча ніяких спеціальних органів щодо управління ЛЗ СБіО при ньому не було створено. Центральне управління залишалось у віданні військового міністра.

Основні характерні ознаки розвитку державного управління ЛЗ СБіО на українських землях від Княжої доби і до часів І світової війни представлені в таблиці 1.

Висновки і пропозиції. Таким чином, історія управління логістичним забезпеченням сил безпеки і оборони є невід'ємною частиною історії воєнного мистецтва і державного управління загалом. Прогресивне державне управління, економічний розвиток держави зумовило як загальний стан національних СБіО, так і можливості їхніх сил логістичного забезпечення. З розвитком способів виробни-

Таблиця 1

Історичні етапи та характерні ознаки розвитку державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки і оборони на українських землях від Княжої доби і до часів І світової війни

№ з.п.	Назва історичного етапу	Характерні ознаки
1	*2*	*3*
1.	Княжа доба	СБіО забезпечувались за рахунок особистих коштів князів. Утримання гарнізонів покладалося на місцевих жителів.
2.	Козацька доба	У Запорозькій Січі обозний Війська запорозького низового призначався Військовою Радою, і хоча виконував свої обов'язки під керівництвом кошового отамана, був підзвітний усій січовій громаді. У козацькій державі Б. Хмельницького державне управління ЛЗ СБіО здійснює військовий підскарбій, який поєднує виконання обов'язків керівника фінансової системи держави з керівництвом системою матеріального (логістичного) забезпечення військ, призначається особисто гетьманом і йому підпорядковується. За проектом Конституції П. Орлика 1710 р. незалежні від гетьмана та полковників генеральний та полкові підскарбії мали відповідати перед Загальною Козацькою Радою про виконання своїх обов'язків та повноту фінансового та логістичного забезпечення війська.
3.	Період перебування більшості українських земель у складі Російської імперії	XVIII ст. 1700 р. – створення перших самостійних постачальницьких органів державного управління ЛЗ СБіО: Провіантського та Комісаріатського Приказів 1711 р. – введення органів управління ЛЗ СБіО до складу Сенату, всі питання постачання матеріальних засобів для потреб СБіО вирішувались через Сенат. 1716 р. – прийняття Військового статуту, де закріплено порядок постачання матеріальних засобів для потреб СБіО. Початок XIX ст., Вітчизняна війна 1812 р. 1802 р. – створення Військового міністерства. 1805 р. – Створення інтендантського відомства у Військовому міністерстві, яке, правда, проіснувало не довго. 1812 р. – прийняття «Учреждения для управления большой действующей армией», яким передбачалась значна самостійність головнокомандувача діючою армією щодо постачання матеріальних засобів, витрачання спеціально асигнованих коштів на потреби СБіО. Створення «Служби військових сполучень». Друга половина XIX ст. 1864 р. – створення Головного інтендантського управління Військового міністерства. 1868 р. – засновується Комітету по пересуванню військ залізницею.

Закінчення таблиці 1

1	2	3
		1877 р. – прийняття «Тимчасового положення про управління військовими сполученнями діючої армії і військами, що знаходяться в її тилу», введення посадової особи – начальника військових сполучень діючої армії і командувача військами, що знаходяться в її тилу, якому підпорядковувалися штаб начальника управління, інтендантське, артилерійське, військово-медичне, інженерне і військово-медичне управління в тилу армії (перший досвід дійсної централізації керівництва ЛЗ СБіО). 1890 р. – прийняття «Положення про польове управління військ», яким визначався порядок забезпечення діючої армії від свого військового округа, тобто створення тилу армії. Період російсько-японської війни 1904–1905 рр. Введення до військового лексикону поняття «тил» як спеціального терміну. Стали розрізняти «загальний» і «найближчий» тил. Орган управління «загальним тилом» підпорядковувався тільки головнокомандувачеві. Період І світової війни 1911 р. – створення Інтендантської академії. 1914 р. – прийняття «Положення про польове управління військ», яке визначало порядок управління логістичним забезпеченням армій як за допомогою польових тилових частин і установ, так і за допомогою апарату постачання тих військових округів, які співпадали за територією з театром воєнних дій. Організація тилу на оперативно-стратегічному рівні. Загальне управління СБіО і їх ЛЗ на театрі воєнних дій покладалось на верховного головнокомандувача. Центральне управління залишалось у віданні військового міністра.

цтва, удосконаленням засобів сполучень створюються можливості збільшення чисельності та технічного оснащення СБіО, внаслідок чого збільшуються їхні матеріальні потреби, і виникає потреба у створенні системи державного управління ЛЗ СБіО. Напрямком подальших досліджень має стати аналіз історичного аспекту розвитку державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки і оборони в XX–XXI ст. (у період національно-визвольних змагань України 1918–1921 рр., радянський період, період незалежності України) щодо виявлення основних ознак та характеристик такого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Кивлюк В.С. Формування політики і стратегії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України: дис. ... канд. екон. наук: 08.06.00. Київ: КМУЦА, 1999. 185 с.
2. Романченко І.С., Шуєнкін В.О. Погляди на розвиток системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України. Наука і оборона, 2007. № 4. С. 22–27.
3. Голобородько М.Ю., Білєтов В.І., Галаган В.І. Формалізована модель матеріального забезпечення військ (сил). Збірник наукових праць НУО України, 2014. Вип. 1 (50). С. 48–53.
4. Гурин М.О. Методика формування раціональної структури системи матеріального забезпечення повітряного командування Повітряних сил Збройних Сил України у повітряній операції. Збірник наук. праць ХНУПС, 2017. № 2 (51). Х.: ХНУП. С. 35–39.
5. Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Аналіз системи тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України. Честь і закон. 2011. № 2. Х.: Акад. ВВ МВС України. С. 75-82.
6. Шмаков О.М., Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Концептуальні положення теорії тилового забезпечення угруповань Національної гвардії України. Збірник наук. праць ХУПС. 2015. № 3. Х.: ХУПС. С. 131–136.
7. Товма Л.Ф. Військова логістика: історичний погляд на розвиток і становлення (початок). Логистика: проблемы и решения. 2011. № 4. К.: НВФ «Студцентр». С. 73–79.
8. Товма Л.Ф. Військова логістика: історичний погляд на розвиток і становлення (закінчення). Логистика: проблемы и решения. 2011. № 5. К.: НВФ «Студцентр». С. 82–89.
9. Всемирная история. Энциклопедия в 14 т. М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2006. Т. 5. Ки-Ла. 240 с.
10. История тыла и снабжения русской армии: уч. пособие / под ред. Е.Г. Савченко. Калинин: Типография Военной академии тыла и снабжения, 1955. 328 с.
11. Теорія та історія державного управління: навч. посібник / за заг. ред. д.е.н.

проф. Г.С. Одинцової, д. держ. упр. проф. О.Ю. Амосова. К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. 288 с.
12. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: у 3 т.; редкол.: П.С. Сохань (відп. ред.) та ін. К.: Наукова думка, 1990–1991. (Пам'ятки іст. думки України). Текст укр. та рос. мовами. Т. 1. 592 с.
13. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: у 3 т.; редкол.: П.С. Сохань (відп. ред.) та ін. К.: Наукова думка, 1990–1991. (Пам'ятки іст. думки України). Текст укр. та рос. мовами. Т. 2. 560 с.
14. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: у 3 т.; редкол.: П.С. Сохань (відп. ред.) та ін. К.: Наукова думка, 1990–1991. (Пам'ятки іст. думки України). Текст укр. та рос. мовами. Т. 3. 560 с.
15. 100 великих загадок истории Украины / Е.А. Попельницкая, В.В. Петренко и др. К.: Арий, 2009. 496 с.
16. Гуржий А.И., Чухлиб Т.В. 100 великих событий и личностей казацкой Украины. К.: Арий, 2009. 464 с.
17. Конституція Пилипа Орлика (повний текст). «Рідна країна» світоглядний портал. URL: http://ridna.ua/2016/10/konstytutsiya-pylypa-orlyka-povnyj-tekst/
18. Енциклопедія українознавства. Загальна частина (ЕУ-І). Мюнхен, Нью-Йорк, 1949. Т. 2. 1230 с.
19. Реорганизация тылового обеспечения при Петре I. Информационно-аналитический портал «История тыла российской армии». URL: http://www.oboznik.ru/?p=2488
20. Устав воинский о должности генералов, фельдмаршалов и всего генералитета и прочих чинов, которые при войске надлежат быть, и о иных воинских делах и поведениях, что каждому чину чинить должно, 30 марта 1716 года. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/Ystav1716.htm
21. Без тыла побед не бывает. Информационно-аналитический портал «История тыла российской армии». URL: http://www.oboznik.ru/?p=861
22. Вещиков П.И. Военное хозяйство русской армии в Отечественной войне 1812 года. Пространство и время. 2012. № 3 (9). С. 20–31.

Бондаренко А. Г. Развитие государственного управления логистическим обеспечением сил безопасности и обороны: исторический аспект (от Княжеского периода до времен I мировой войны)

В статье исследован исторический аспект государственного управления логистическим обеспечением сил безопасности и обороны на украинских землях и выявлены его основные признаки.

Ключевые слова: *государственное управление, логистическое обеспечение, исторический аспект, силы безопасности и обороны.*

Bondarenko A. The development of public administration of security and defense forces' logistic supply: a historical aspect (from the Princely period to the times of World War I)

The article examines the historical aspect of public administration of security and defense forces' logistic supply in the Ukrainian lands and identifies its main features.

Key words: *public administration, logistic supply, historical aspect, security and defense forces.*

УДК 35.071

О. М. Громадецький
аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

КОНСТРУКТИВІЗМ ТА ПОСТСТРУКТУРАЛІЗМ ЯК ТЕОРЕТИЧНИЙ ФУНДАМЕНТ ПОСТМОДЕРНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Ч. ФОКСА ТА Г. МІЛЛЕРА

Статтю присвячено виявленню наукових засад теорії постмодерного публічного управління Ч. Фокса та Г. Міллера. Доведено, що контингентне сприйняття публічних інститутів науковці ґрунтують на ідеях соціального конструкціонізму П. Бергера та Т. Лукмана. Обґрунтовано, що розуміння державної раціональності як техніки влади, що функціонує для нагляду та опіки над населенням, запозичується вченими у М. Фуко.

Ключові слова: *соціальне конструювання реальності, рекурсивні практики, державність, інститути, управління.*

Постановка проблеми. Чарльз Фокс та Г'ю Міллер у науковій роботі «Постмодерне публічне управління» [1] наводять обґрунтовані аргументи на користь того, що традиційне (ортодоксальне) державне управління перебуває у стані кризи та потребує заміни новою моделлю постмодерного ґатунку. Дослідники стверджують, що їхнє головне завдання полягає у формуванні та змістовому наповненні нової структури публічного управління, яка, по-перше, вирізнятиметься контингентним сприйняттям суспільних інститутів, адже останні виникають як рекурсивні практики, а по-друге, стверджуватиме державну раціональність не як інституційно обтяжену єдність, а як владну техніку, що функціонує для турботи про населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові погляди Ч. Фокса та Г. Міллера досліджуються такими ученими, як Р. Бокс [2], Г. Маршал [3], М. Спайсер [4], П. Шілдз [5], Д. Фармер [6], Р. Хамел [7] тощо. Однак філософські засади постмодерного публічного управління є недостатньо вивченими.

Мета статті полягає у ґрунтовному аналізі теоретичного фундаменту постмодерного публічного управління Ч. Фокса та Г. Міллера, виявленні когнітивних зв'язків між таким управлінням і філософськими напрямами конструктивізму та постструктуралізму.

Виклад основного матеріалу. У пошуках теоретичних засад для власного наукового конструкту Ч. Фокс та Г. Міллер звертаються до соціального конструкціонізму як напряму конструктивізму – до теоретичної праці П. Бергера та Т. Лукмана «Соціальне конструювання реальності» (1966 р.) [8]. У ній міститься дослідження шляхів, за допомогою яких індивіди та соціальні групи беруть участь у формуванні соціальної реальності, яку вони самі й сприймають. Ключова ідея П. Бергера та Т. Лукмана полягає в тому, що поява та підтримка будь-якого знання відбувається за рахунок соціальних інтеракцій: «Найважливішою складовою частиною соціальних повсякденних взаємозв'язків, їхньою квінтесенцією є, на нашу думку, сприйняття людей одне одним у ситуації віч-на-віч, коли між індивідами здійснюється особлива комунікація. Ця комунікація є «вбиранням», інтерпретацією, а також обміном різною інформацією, що йде від зовнішньої системи виразності іншого (міміка, жести і так далі) і випливає з висловлювань цього іншого» [9, с. 147].

Соціальна реальність конструюється самими акторами, які діють у межах соціальної конвенції (домовленості) та спираються у своїй діяльності на «здоровий глузд». «Саме знання повсякденного світу є, згідно з П. Бергером та Т. Лукманом,

© Громадецький О. М., 2018

основою конструювання динамічної соціальної реальності. Саме вони, і це принципово важливо, роблять суспільство людським продуктом, є джерелом, з якого виростає суспільство як об'єктивна реальність і формується людина як породження суспільства» [9, с. 149].

За вказаного підходу соціальні конструкти постають інтерпретаціями реальності та об'єктами знання, які для власного існування повинні перманентно стверджуватися. «Соціально конструйована реальність, що є однією з найголовніших категорій цієї концепції, – динамічний процес, такий, що постійно розвивається; реальність безперервно відтворюється людьми під впливом її інтерпретації і знань про неї» [10, с. 82].

Відповідно, соціальний конструкт та ідея як його фундамент є нічим іншим, як штучно створеними культурними артефактами.

«Організаційна реальність, яку публічні адміністратори відчувають як потік та течію повсякденного життя, є соціально побудованою. Оскільки організаційна дійсність не нав'язується якоюсь безособовою чи матеріальною силою за межами людських груп, вона піддається регулюванню останніми. Слово «бюрократія» лише частково означає те, що роблять державні адміністратори, лише частково описує те, як вони це роблять, і навряд чи взагалі відповідає фактичним прагненням державних адміністраторів. Щоб визначити такі явища надійно, нам потрібно прорватися через концептуалізації, які оточують бюрократію та інститут, щоб побачити, із чого вони зроблені» [1, с. 82–83].

На думку творчого тандема, новаторство підходу П. Бергмана та Т. Лукмана полягає у поєднанні онтології (дослідження буття) та гносеології (дослідження пізнання). Цей крок стає можливим завдяки усвідомленню того, що люди, які прагнуть пізнати соціальну реальність, самі є її носіями. Спостерігачі соціальної реальності не можуть бути зовнішніми стосовно неї, а їхні споглядання не бувають невиправдано ізольованими від спостережуваних соціальних явищ. При цьому дослідники акцентують на номіналістичному характері конструктивістської онтології-гносеології.

На думку М. Вебера, бюрократія належить до тих соціальних структур, які, одного разу ствердившись повною мірою, постають фактично непорушними [11].

Однак Ч. Фокс та Г. Міллер пропонують протилежну гіпотезу, зазначаючи, що організаційні структури можуть бути значно м'якшими: «Ми не можемо просто ігнорувати агентства, інститути, бюрократичні структури та конституційні режими, але нам потрібен спосіб говорити про них, щоб уникнути їх перетворення на незмінні речі» [1, с. 83].

Підкріплює вказану ідею теза Е. Гідденса, який стверджував, що «переосмислення суспільних відносин або дискурсивна «натуралізація» історично контингентних обставин і продуктів людської дії є одним із головних вимірів ідеології в суспільному житті» [12, с. 26].

Е. Гідденс також прагне уникнути приписування людським конструкціям незмінності, що робить відповідні структури непохитними. Існує спосіб обліку систематики без приниження суб'єктивно-активної волюнтаристської сторони, необхідної для конструктивізму. «Одна з основних амбіцій у формулюванні теорії структурування є мета покласти край кожній із цих спроб створення імперій. Основна область вивчення суспільних наук, згідно з теорією структурування, не є ані досвідом окремого актора, ані існуванням будь-якої форми соціологічної сукупності чи соціальних практик, що ствердилися в контексті простору і часу» [12, с. 2].

Вирішальним значенням для теорії структурування наділене поняття рекурсивності, повторення. Рекурсивність пов'язується зі звичкою. Люди з'являються не у вакуумі, вони народжуються у світі, сповненому значень, які вони відтворюють, хоч і не ідентично, для теперішнього і майбутнього. Люди демонструють рефлексивність власних рекурсивних звичних практик. Ця рефлексивність існує в межах потоку дії та взаємодії. Останні ж формуються за очікуваннями інших і створюються компетентними власними силами, схоплюючись, приймаючись та виконуючись у контексті цих очікувань. Такі компетентні прояви закріплюють і підтверджують ті межі, які стають структурами різної міцності та тривалості.

Попри те, що рекурсивні практики спрямовують і обмежують творчу активність людини, важливо підкреслити, що вони одночасно є прикладом для здійснення творчості. Мова за своєю суттю є схемою рекурсивної практики, прикладом того, що має значення. «Говоріння мовою є використанням конкретних слів та фраз із багатих запасів потенційних виразів та їхнім розгортанням за більш обмеженим складом граматичних формул. Є певні обмеження забезпечення конкретним запасом, але важко уявити собі міркування за межами цього запасу (деякі філософії вважатимуть це неможливим), те, що не може бути виражено. Мова обмежує розмовність, але це також є сприятливим засобом, за допомогою якого ми говоримо» [1, с. 84].

Досліджуючи змістову багатоманітність моралі (яка також є результатом соціального конструювання дійсності), А. Скрипник наголошує, що вона з'являється лише у вербальному контексті, та зазначає, що «базовою моральною операцією є оцінка дій іншої людини, їх засудження або схвалення. Спочатку така оцінка виражається в безпосередньому переживанні, пізніше завдяки символічній мові підпорядковується раціональним критеріям. Характерною особливістю моральної оцінки є її рекурсивність» [13].

Попри прив'язаність рекурсивності до звичних поведінкових патернів, людська поведінка в сукупності може змінити рекурсивні моделі. Такі зміни зазвичай трапляються як непередбачені наслідки скоригованої рекурсивної практики, що складається з урахуванням соціальної моделі. «Врядування та дискурсивний спосіб його реалізації можуть розглядатися як свідомі, взаємно рефлексивні спроби регулювати або спрямовувати граничні коригування випадкових змін у розвитку рекурсивних практик» [1, с. 85].

Указане означає, що соціальні системи та інститути не мають свого об'єктивного життя поза суспільними практиками груп індивідів, тобто можуть існувати лише всередині них. Відтак соціальна реальність є соціально побудованою або постійно соціально оновлюваною людськими моделями поведінки, регульованими рекурсивною практикою. «Найбільш глибоко вбудовані структурні властивості, залучені до відтворення суспільних сукупностей, є структурними принципами. <…> Ті практики, які мають найбільше просторово-часового вияву в межах таких сукупностей, можливо назвати інститутами» [12, с. 17].

Відтак соціальні інститути (зокрема, публічні) є продуктом розумової діяльності соціуму, які перманентно стверджуються у свідомості через мову як засіб взаємодії індивідів та їхніх груп, історично ретранслюються з певними відхиленнями та можуть набувати нових семантичних значень у ході рефлексій. Саме тому Ч. Фокс та Г. Міллер умовно визначають публічні інститути як соціальні «звички» людей. Інститути – це рекурсивні практики, пов'язані із привласненням ресурсів та правил. Останні можуть мати багато видів, не обмежуючись письмовими правилами, законами або стандартними робочими процедурами. Правила можуть бути типізовані відповідно до їхнього профілю в серії смуг між парними полярностями. Попри те, що вони здаються стійкими, коли розглядаються загалом, під час деталізації можуть сприйматися як рекурсивні практики із власними мікропроцесами та конкретними правилами, що стосуються міжособистісних взаємодій, групових відносин, відносин на рівні управління тощо. Отже, через повсякденне життя деталей здійснюється еволюційна трансформація рекурсивних практик. «Якщо задана реальність соціально побудована, ця реальність може і неминуче буде соціально реконструйована. Неминуча еволюція рекурсивної практики зазвичай трапляється як результат непередбачених наслідків та проникності цих кластерів рекурсивної практики до змін, ініційованих в інших місцях. Але вони також можуть бути скориговані за дизайном, оскільки рух організаційних змін доводиться незліченними прикладами» [1, с. 86].

Символіка інститутів та інституціоналізації означає контингентність, а не закріплення на всі часи. Ступінь інституційної фіксації дуже відрізнятиметься, але він ніколи не буде абсолютним. Інститути – це звички, а не речі. Вони можуть виглядати однаково упродовж десятиліть зовні, але

їхня практика обов'язково варіюватиметься залежно від «домішок» особистостей та історії, які формують норми та звички. Крізь покоління «домішки» самі собою змінюються. Деякі гештальтові формулювання в рамках передбачуваних інституційно фіксованих структур фактично змінять саму установу, навіть якщо вона має ту саму назву та зовнішні атрибути. Результатом є те, що людська історія створюється навмисними діями, але не є запланованим проектом.

Науковий тандем акцентує на тому, що не лише інститути не є непохитними, а також межі між публічним управлінням та його клієнтом (споживачем) не є раз і назавжди фіксованими. Для такого розуміння необхідно навчитись розрізняти сприйняття інститутів як елементів організаційної схеми або ж граф бюджетних асигнувань та їхню перцепцію, як структурацій. Лише за такого підходу стане можливим тлумачення управлінських практик не як бюрократичних проявів, а як дискурсивних подій.

Дослідники наполягають на тому, що «бюрократія» – це термін, який не охоплює усю діяльність державного сектора. Це поняття можливо розглядати як переосмислене зчеплення, за допомогою якого розуміємо символ, що збирає різноманітні, часто суперечливі події і силою втягує їх під себе. Існує потреба розпакувати, дезагрегувати (в постмодерністській термінології – деконструювати) згуртовану агрегацію, розумову категорію бюрократії.

Правильно організована деконструкція – це не просто трибалістське звільнення чужої думки. Вона вимагає відстеження коріння явища, його генеалогії. Генеалогія бюрократії, за М. Вебером, розкриває раціональні, орієнтовані на контроль організації, які прагнуть механістичної, причинно-наслідкової детерміністичної методології. Соціальний конструктивізм дозволяє зрозуміти, що бюрократія не настільки конкретна і фіксована, як передбачала модель замкнутої системи. Найімовірніше, гіпотези та змінні – це конструкти запитів, у яких вони працюють.

Формальні інститути існують у контексті легітимізації ціннісних орієнтацій, які пов'язані з культурно-історичною контингентністю. Звички розуму впливають на те, як ми бачимо речі. Бюрократія не є нейтральним знаком у світі ідей. Знаки допомагають нам у формуванні того, що ми сприймаємо і як передбачаємо судження про це. Бюрократія як знак користується особливим статусом у цьому відношенні, оскільки це не лише ідея у своєму розпорядженні, але, як тільки вона розглядається як об'єктивна форма, слугує засобом контролю і поширення багатьох інших ідей. Проте бюрократія однозначно не має об'єктивації поза межами людської соціальної взаємодії. «Отже, для Гідденса та для Фокса й Міллера реальність побудована соціальними практиками, якими керують структурні властивості або рекурсивні практики, такі як формальні правила, неформальні конвенції та/або мова. Це ключовий аспект їхньої позиції, оскільки він порушує традиційний погляд на державні установи як монолітні, непримиренні структури, укомплектовані безіменними функціонерами, які виконують безглузді завдання. Більше того, це говорить про те, що агентські практики частіше не локалізовані і можуть змінюватися» [3, с. 4].

Підкріплення нового функціонального аспекту публічного управління дослідницький тандем знаходить через ревізію наукових праць М. Фуко, який зміг представити аналіз методів влади, зосереджуючи увагу не на «бюрократії», а на безпосередніх практиках та їх функціонуванні в аспекті догляду та контролю населення. Мислитель зосередив власну увагу на тому, як уряд вирішує різні суспільно-управлінські завдання (контроль епідемій, попередження хвороб, навчання тощо). Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що це відбувається за використання технологій конструювання та розмежування. Вони розгортаються як цілісні політичні технології, форма політичної влади, яка почала реалізовуватися через соціальне виробництво та соціальне обслуговування. «Необхідно було використати нові технології влади, щоб боротися з явищами населення, словом, взяти на себе управління, контроль та спрямування акумуляції людей (економічна система, яка сприяє накопиченню капіталу, та система влади, що визначає акумуляцію лю-

дей починаючи із XVII ст., корелюються і є нерозривними феноменами); таким чином, виникають проблеми демографії, громадського здоров'я, гігієни, житлових умов, довголіття та народжуваності» [14, с. 67].

Населення сприймається як набір категорій. Індивід є частиною населення. З'являється поділ на громадян та негромадян. Громадяни залучаються до виконання власних функцій: брати участь у суспільних процесах, голосувати, розвиватися тощо. Водночас вводиться типізація дій, а час перетворюється на цінність. Він стає лінійним і серіалізується, організовується в послідовності дії. Це технології дисципліни, або практика державності.

«Новітні технології влади складалися поступово і незумовлено в різних сферах суспільного життя. Однією з найважливіших технологій була «дисциплінарна влада». <…> Дисципліна, утворюючи «чарунки», «місця» і «послідовності», тим самим формує складний дисциплінарний простір, одночасно архітектурний, функціональний та ієрархічний. Простір усередині тюрми, лікарні, психіатричної лікарні заповнюється людьми, обов'язок яких – підкорюватися правилам внутрішнього розпорядку, тобто підтримувати заведену у цьому закладі дисципліну. Людина у всіх закладах такого типу невільна, вона – об'єкт владних стосунків. Ці стосунки пронизують увесь дисциплінарний простір: навіть архітектура таких закладів слугує прагненню зробити людину, яка перебуває всередині, об'єктом постійного нагляду і контролю» [15, с. 10–11].

Відповідно, управління стає центральним механізмом інтеграції громадської діяльності. Щастя людей є вимогою для виживання і розвитку держави. Держава та політика мають справу не тільки з людським щастям, але й із соціальністю громадян. Управлінська діяльність поширюється на велику кількість вимірів суспільного буття: управління домом, душами, дітьми, провінцією, монастирем, релігійним орденом, родиною тощо.

М. Фуко говорить про виникнення соціальної науки (зокрема, політичної), що має розглядатися в контексті нового стилю політичної раціональності, який слід сприймати як нову політичну технологію. Раніше держава розумілася у трансцендентних термінах, що базуються на поняттях природного та/або божественного права. З державністю прийшла думка, що країна керується раціональними принципами.

Мистецтво управління, яке колись покладалося на метафору сім'ї як способу осмислення економіки, розвинуло іншу основу – населення. Тим не менше, сім'я лишалася цінною одиницею аналізу, оскільки на неї покладалася артикуляція демографічних даних та моделей споживання населення. Кінцевою метою управління став народ, а точніше – його благополуччя, що замінило попередню мету – владу правителя.

Указане переміщення цільового акценту є дуже важливим зрушенням, оскільки політичний дискурс переходить від розмови про конституції, структуру інституцій та законних виборів до розмови про розв'язання проблем населення, що, зокрема, переводить політичний дискурс безпосередньо на практику державного управління.

Державність перестає бути синонімом теорії держави, вона постає у вигляді аналізу діяльності державної влади, яка діє через методи та практику, раціональність та стратегії. Вона складається з раціонального знання таких речей, як державна політика, політична економія, життєві статистичні дані, соціальна статистика, соціальні науки тощо. Особливі види владних відносин організовуються шляхом урядової раціональності, що має наслідки для життя керованих. Попри те, що управління покладається на такі терміни, як «нейтральна компетенція» та «об'єктивний аналіз», очевидно, що все підкоряється владі державності.

Учення М. Фуко було спробою осмислити ті способи дослідження, які намагаються отримати статус науки, об'єктивуючи предмет. Мислитель визначає багато практик виключення, які покладаються на розробки соціальних наук, що породжують класифікаційні схеми, можливості контролю та утримання сегментів населення, використовуючи гуманітарні виправдання.

Індивід постає основною одиницею аналізу, в результаті якого формується

знання про населення. У матриці бази даних індивід є рядком, так званим записом. Його характеристики називаються змінними і стандартизуються у стовпцях таблиці. Кожна змінна може бути статистично розробленою для розрахунків норм, стандартів і відхилень. Людина є сукупністю категорій, які тією чи іншою мірою називають описовими. Людина стає безликою, перетворюючись на статистичну одиницю.

Однак для М. Фуко функція статистичних норм має протилежний ефект – видимість. Норма популяції є точкою порівняння для ретельної документації особи. Індивіди стають дуже помітними завдяки опису та оцінці. Водночас автономні, стратегічні акти самоідентифікації упродовж більшості робочих днів переповнені організованою специфікацією заходів та графіків і призначенням окремих осіб у певні простори та чини. Діяльність контролюється й описи передаються. Суб'єктифікований індивід тепер проаналізований у великій кількості маркетингових стратегій, занесений у численні бази даних, що містять інформацію про розподіл пенсійних виплат, тип крові, ризик для вітчизняної безпеки, кредитоспроможності тощо.

«Як техніка суб'єктивації, індивідуальна ідентифікація виражає спосіб самопізнання певного роду. Індивідуалізація вказує на спільність і соціальні проблеми, щоб підкреслити відмінності та соціальний конфлікт. Об'єкт, який має індивідуальність, стоїть осторонь (об'єктивно відрізняється) від соціального середовища, що забезпечує змістовний контекст для того, щоб ліцензія індивіда була унікальною» [1, с. 98].

Як зазначає Л. Хоу, «урядування – це форма влади, яка об'єднує людей у продуктивній системі, керуючи їхніми відносинами як між собою, так і з собою. Коли змінюються схеми влади, людина планомірно адаптується, перевиховується, перекваліфіковується, проводить повторні перемовини або знаходить себе в пошуках як власної, так і суспільної безпеки. <…> Урядування – це насамперед форма соціальної координації, за якої індивіди стежать за власною поведінкою та добровільно сприяють схемам влади» [16, с. 170–171].

Висновки і пропозиції. Постмодерністська візія публічного управління Ч. Фокса та Г. Міллера стала своєрідним запереченням фундаментального сприйняття традиційних для державно-управлінської царини категорій. Відтак інститут зображується набором рекурсивних соціальних практик, бюрократія – комплексом звичок, а управління – як специфічний набір методів, що використовуються для піклування та управління населенням. Контингентне сприйняття публічних інститутів науковці ґрунтують на ідеях соціального конструкціонізму П. Бергера та Т. Лукмана, а розуміння державної раціональності як техніки влади, що функціонує для нагляду та опіки над населенням, запозичується вченими у М. Фуко. Подальші наукові розвідки можуть бути спрямовані у бік дослідження прикладних аспектів постмодерного публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Fox C., Miller H. Postmodern public administration. London, 2015. 192 p.
2. Box R. Dialogue and administrative theory & praxis: twenty-five years of public administration theory. Administrative Theory & Praxis. 2005. Vol. 27 (3). P. 438–466.
3. Marshall G. Book review of postmodern public administration by Charles Fox and Hugh Miller. URL: https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.ru/&httpsredir=1&article=1067&context=pubadfacpub (дата звернення: 08.11.2018).
4. Spicer M. Reconciling postmodern public administration and constitutionalism: some reflections on the ideas of Stuart Hampshire. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/de70/f36e11992bae968b5c79d59d2857fcab7f49.pdf (дата звернення: 07.11.2018).
5. Shields P. Classical pragmatism does not need an upgrade: Lessons for public administration. URL: https://ecommons.txstate.edu/bitstream/handle/10877/3975/fulltext.pdf?sequence=1 (дата звернення: 09.10.2018).
6. Farmer D. The postmodern turn and the Socratic gadfly. Administrative Theory & Praxis. 1996. Vol. 18 (1). P. 128–133.
7. Hummel R. Post-modernism and a reasonable philosophy. Administrative Theory & Praxis. 1996. Vol. 18 (1). P. 45–47.
8. Berger P., Luckmann T. The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge. New York, 1966.

9. Латышева Ж. Анализ оснований повседневного знания в теории социального конструирования реальности П. Бергера и Т. Лукмана. URL: file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/analiz-osnovaniy-povsednevnogo-znaniya-v-teorii-sotsialnogo-konstruirovaniya-realnosti-p-bergera-i-t-lukmana.pdf (дата звернення: 13.10.2018).
10. Бородіна Д. Концепція соціального конструювання реальності П. Бергера і Т. Лукмана як інтерпретаційна схема дослідження іміджу міста. URL: file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/695-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-1365-1-10-20161118.pdf (дата звернення: 23.10.2018).
11. Weber M. From Max Weber: Essays in sociology. New York: Oxford University Press, 1946.
12. Giddens A. The constitution of society: outline of the theory of structuration. Berkeley: University of California Press, 1984.
13. Скрипник А. Мораль: многообразие понятий и смыслов. URL: https://iphras.ru/skripnik.htm (дата звернення: 22.10.2018).
14. Foucault M. Truth and power. In the Foucault reader. New York: Pantheon Books, 1984.
15. Федорова І. Соціальні механізми владного впливу на людину в контексті доктрини М. Фуко. URL: http://novyn.kpi.ua/2005-2/07_Fedorova.pdf (дата звернення: 24.10.2018).
16. Howe L. Civil service reform and the political culture of governmentality: Massachusetts 1952–1981. Administrative Theory & Praxis 2001. Vol. 23 (2). P. 151–174.

Громадецкий А. Н. Конструктивизм и постструктурализм как теоретический фундамент постмодернистского публичного управления Ч. Фокса и Х. Миллера

Статья посвящена выявлению научных основ теории постмодернистского публичного управления Ч. Фокса и Х. Миллера. Доказывается, что контингентные восприятия публичных институтов ученые основывают на идеях социального конструкционизма П. Бергера и Т. Лукмана. Обосновывается, что понимание государственной рациональности как техники власти, функционирующей с целью надзора и опеки над населением, заимствуется учеными у М. Фуко.

Ключевые слова: *социальное конструирование реальности, рекурсивные практики, государственность, институты, управление.*

Ghromadetskyi O. Constructivism and poststructuralism as a theoretical foundation of postmodern public administration by C. Fox and H. Miller

The article is devoted to the identification of the scientific foundations of the theory of postmodern public administration by C. Fox and H. Miller. It is proved that contingent perceptions of public institutions are based on the ideas of social constructionism by P. Berger and T. Luckmann. It is substantiated that understanding of state rationality as a technique of power, functioning for the purpose of supervision and custody of the population, is borrowed by scientists from M. Foucault.

Key words: *social construction of reality, recursive practices, statehood, institutions, management.*

УДК 351.01

Л. В. Литвинова
кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку
і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентові України

КОМУНІКАТИВНА КУЛЬТУРА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена аналізу комунікативної культури органів публічного управління, зокрема, соціально-психологічному аспекту її функціонування. Проаналізовано феномен комунікативної культури в публічному управлінні, сформульовано поняття комунікативної культури в публічному управлінні, виділено чотири компоненти комунікативної культури: діяльність, комунікації, управління, мотивація і мораль. Подано результати дослідження комунікативної культури в публічному управлінні. За результатами дослідження проаналізовано взаємозв'язок рівня комунікативної культури публічного управління зі становленням та розвитком суспільних цінностей сучасної України.

Ключові слова: *комунікативна сфера публічного управління, комунікативна культура публічного управління, компоненти комунікативної культури публічного управління, соціально-психологічний аналіз рівня комунікативної культури органів публічного управління.*

Постановка проблеми. Комунікативна сфера публічного управління – соціально зумовлена область комунікативної діяльності, функції якої продиктовані потребами суспільства в одержанні, використанні, поширенні та зберіганні найбільш повної, актуальної та достовірної інформації. Комунікативна сфера за своєю природою тісно пов'язана із суспільними зв'язками і відносинами. Вона інтегрує ряд соціально значущих характеристик комунікації, таких як смислова інформація, соціальний статус комунікантів, їхні комунікативні ролі та ступінь вмотивованості в обміні інформацією.

Процес комунікації, включаючи його головний компонент управлінського виміру – обмін інформацією між суспільством і владою, здійснюється в комунікативній сфері. Під комунікативною сферою розуміється область комунікативної діяльності, в якій відбувається повідомлення або отримання певної інформації. У комунікативній сфері здійснюється громадська діяльність людей в області духовного, політичного, економічного життя суспільства. Рівень розвитку комунікацій, комунікативна культура взаємодії та обміну інформацією є показником зрілості й демократії, визначається рівнем соціально-економічного та культурного розвитку суспільства. Питання формування та розвитку сучасної комунікативної культури публічного управління є надзвичайно актуальними, оскільки становлення та розвиток суспільних цінностей розвитку сучасної України в умовах демократичного транзиту вимагає поглибленого вивчення актуального рівня комунікативної культури органів публічного управління з метою перебудови їхньої діяльності в напрямі запитів суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядаючи проблему комунікативної культури, зауважимо, що в науковій літературі існують визначення, які в більшості акцентують увагу на комунікативній культурі особистості. Так, на думку О.М. Коломицевої, комунікативна культура являє собою сукупність норм, цінностей і установок, що реалізуються в спілкуванні за допомогою соціальних навичок комунікації [3]. А.В. Мудрик визначає комунікативну культуру особистості як си-

© Литвинова Л. В., 2018

стему знань, норм, цінностей та зразків поведінки, прийнятих у суспільстві, які реалізують особистість у діловому й емоційному спілкуванні [8]. А.В. Соколов аналізує комунікативну культуру з позиції «динаміки смислів», де основне місце займає комунікація як розумовий процес та смислове навантаження, яке він несе. Науковець визначає комунікативну культуру як «сукупність пануючих у суспільстві норм і способів фіксації, зберігання та поширення культурних смислів, як вид соціальної комунікації» [11]. Попри достатню кількість визначень комунікативної культури особистості, наукове обґрунтування комунікативної культури організації перебуває на початковому етапі та потребує подальшого наукового осмислення та розробки [2; 5; 6; 7].

Мета статті – дослідити комунікативну культуру органів публічного управління та проаналізувати її основні структурні елементи.

Виклад основного матеріалу. Комунікативна культура організації – це комунікативна культура, в якій діють стандарти комунікації, що приймаються всією організацією. Виходячи із загального визначення культури, можна стверджувати, що комунікативна культура організації – це комплекс чинників, які розкривають досягнутий рівень внутрішніх і зовнішніх комунікативних відносин. Комунікативна культура формується шляхом здійснення комплексу заходів із закріплення і відтворення організаційних комунікацій за допомогою генералізації схвалюваних форм і результатів. Під генералізацією розуміється закріплення окремих форм, проявів організаційної комунікації та комунікативної поведінки у вигляді певного еталону. Це здійснюється або за допомогою відбору одиничних актів комунікації, комунікативної поведінки та їх затвердження в якості еталону, або закріплюється в організації у вигляді норм, правил, цінностей, санкцій тощо. З огляду на це, комунікативну культуру можна визначити як сукупність норм, правил, цінностей і санкцій, що регулюють комунікації в організації та організаційну поведінку співробітників. Норми, правила, цінності і санкції, що утворюють зміст комунікативної культури організації, діють постійно, але не завжди представлені в публічно-офіційному, формалізованому вигляді (у вигляді кодексів ділового спілкування, етичних норм спілкування тощо). Найчастіше вони «маються на увазі», передбачаються, таким чином, скласти про них уявлення та судження можна з реальних актів організаційної комунікації та комунікативної поведінки співробітників. Важливо розрізняти та ідентифікувати культурний і смисловий зміст комунікації в організації, побачити її норми, правила, цінності, ритуали. Тому дослідження комунікативної культури організації – це вивчення комунікації з точки зору матеріалізованих цінностей, норм, правил і санкцій. Змінними комунікативної культури організації є структурні, динамічні, типологічні, функціональні й факторні складники [12].

У комунікативній культурі організації виділяють інформаційний, перцептивний, інтерактивний, емоційний і процесуальний рівні, для кожного з яких відповідно розроблені інформаційні, перцептивні, інтерактивні, емоційні та процесуальні напрямки. Поняття комунікативної культури ширше, ніж інформаційної культури. Г.М. Андрєєва, окрім інформаційного складника, включає афективний та інтерактивний аспекти комунікативної взаємодії [1]. Стан і розвиток комунікативної культури організації залежать від таких груп факторів: особистісних, соціально-психологічних, інформаційних, управлінських, соціокультурних, ситуаційних тощо.

У науковій літературі комунікативну культуру розглядають з різних позицій, а саме:

– нормативної, яка передбачає визначення нормативної бази культури і заснованих на ній вимог, правил;

– аксіологічної, яка передбачає визначення комунікативних цінностей, їх ієрархії;

– семіотичної, що полягає в дослідженні знаків, символів, що виражають і передають комунікативні норми, цінності;

– антропологічної, що розглядає можливості і форми самореалізації людини в комунікативних процесах [12].

Сутність структурно-функціонального підходу полягає у виявленні та розгляді структурних елементів та функцій кому-

нікативної культури організації. Головна функція комунікативної культури – це сприяння ефективному функціонуванню та розвитку організації, успішному вирішенню її виробничих, економічних і соціальних завдань [10]. Незважаючи на унікальність ознак комунікативної культури кожної організації, ми будемо розглядати її як генералізований культурний феномен, що має ознаки та характеристики культури органів публічного управління. Отже, сформована комунікативна культура органів публічного управління є показником рівня розвитку публічного управління загалом і комунікативного обміну суспільства і влади зокрема, одним з найважливіших чинників формування позитивного іміджу влади в суспільстві, стабілізації та оптимізації суспільних відносин.

Зважаючи на важливість аналізу комунікативної культури органів публічного управління України, нами було проведено дослідження рівня комунікативної культури за допомогою методики діагностики «Рівень організаційної культури (ОК)» [9]. Обробка даних здійснювалась за допомогою комп'ютерного пакету статистичних програм. Статистична достовірність показників оцінювалась за t-критерієм Ст'юдента з обчисленням у відповідних випадках коефіцієнту кореляції Спірмена.

Протягом 2017–2018 рр. у дослідженні брали участь державні службовці категорій Б (віком від 29 до 48 років) і В (віком до 35 років), загальною кількістю 376 осіб, працівники центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слухачі Національної академії державного управління при Президентові України. Пропонується багатокомпонентна система критеріїв аналізу організаційної культури, оскільки неможливо проаналізувати рівень комунікативної культури і комунікацій органів публічного управління без аналізу діяльнісного, управлінського, мотиваційного та морального компонентів. У діагностиці організаційної культури органів публічного управління було виділено 4 компоненти, зокрема:

1) діяльнісний компонент – діяльність органу публічної влади, система адаптації працівників; кар'єрне зростання, об'єм навантаження та умови праці;

2) комунікативний компонент – рівень розвитку внутрішніх і зовнішніх комунікацій, налагодженість системи комунікацій, форми і методи комунікації в організації, комунікативна взаємодія та поінформованість між органами влади та суб'єктами громадянського суспільства;

3) управлінський компонент – рівень управління, своєчасність та ефективність рішень, взаємодія різних ланок управління, делегування повноважень, попередження конфліктів, інноваційність;

4) мотиваційний, моральний компонент – рівень взаємостосунків у колективі, повага до працівників, підтримка ініціатив, формування почуття гордості та приналежності до організації.

Згідно з результатами аналізу, за допомогою методики діагностики «Рівня організаційної культури (ОК)» маємо констатувати, що публічні службовці демонструють досить високий рівень вмотивованості в діяльність, намагання якісно виконувати свою роботу, в більшості (81% – 91%) вказують на середній та високий рівень розвитку організаційної культури. Індекс рівня організаційної культури (ОК) вираховується в балах. Максимальний бал за анкетою – 260 балів, мінімальний – 0, прямий фактор вище 175 балів свідчить про належний рівень організаційної культури. Узагальнені результати дослідження представлені на рис. 1, 2.

Як вказують результати дослідження, існує щільний зв'язок між усіма компонентами організаційної культури. Найвищі показники по компонентах «діяльність» і «комунікації» ілюструють вплив комунікативної культури взаємодії на ефективність діяльності організації, дещо нижчі показники по компонентах «управління» і «мотивація і мораль» свідчать, що за неналежної організації комунікацій знижується ефективність управління та моральний клімат у колективі. Особливо це стосується опитаних державних службовців категорії Б, у службовців категорії В управлінські та робочі труднощі компенсуються шляхом соціально-психологічної адаптації в колективі та високим рівнем мотивації. Між компонентами організаційної культури встановлено високий кореляційний зв'язок. Результати надані в табл. 1.

Оцінка рівня організаційної культури органів публічного управління

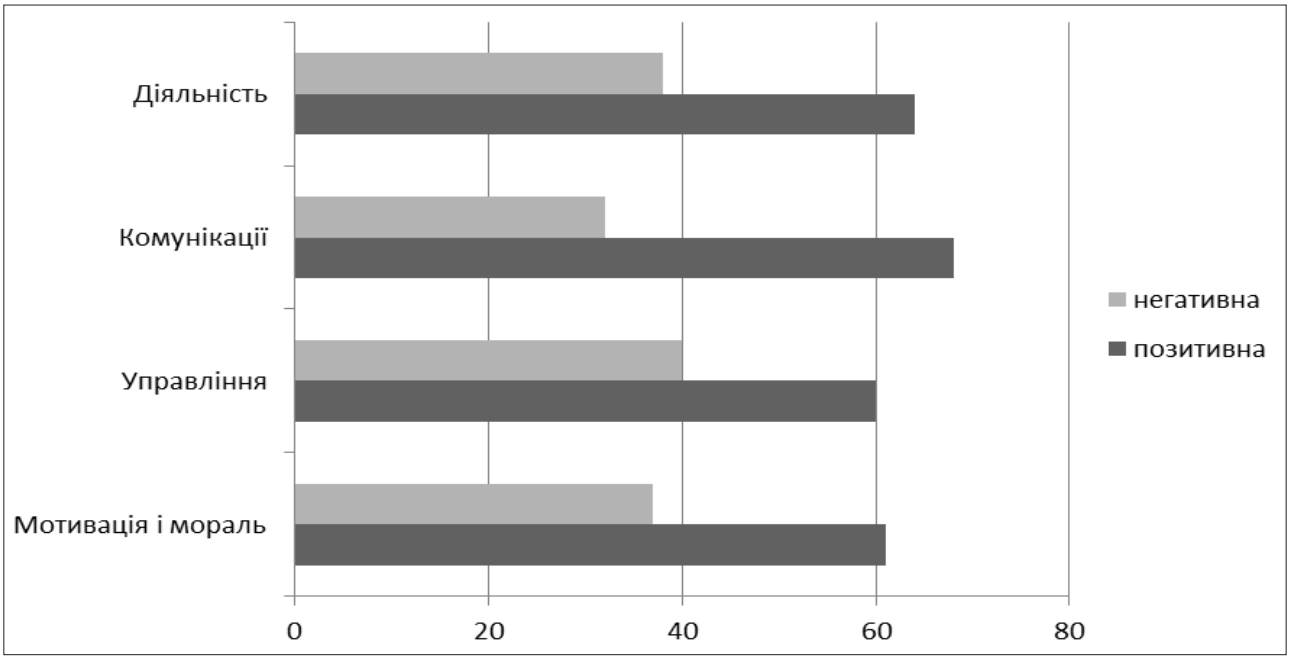

Рис. 1. Категорія публічних службовців Б.

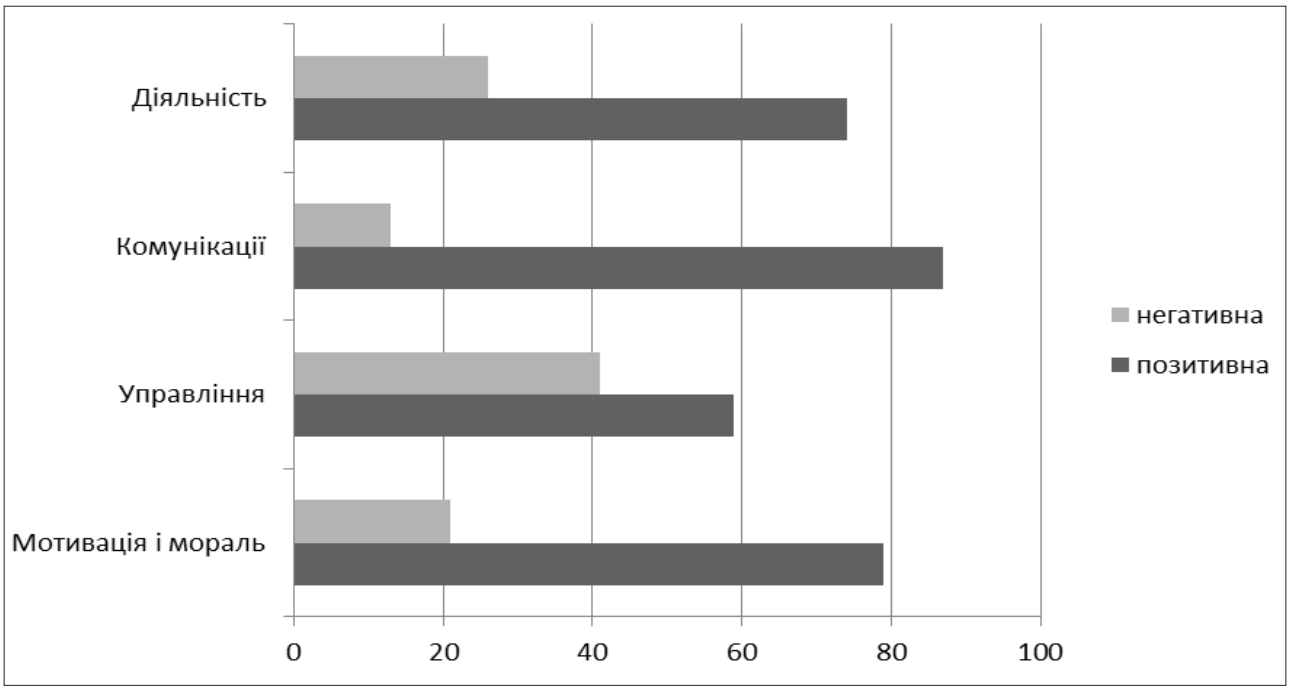

Рис. 2. Категорія публічних службовців В.

Таблиця 1

Взаємозв'язок компонентів організаційної культури та рівня комунікацій в органах публічної влади

n	Компоненти організаційної культури	Б	В
1.	Комунікація - діяльність	r= 0,69, p≤ 0,05	r= 0,75
2.	Комунікація - управління	r= 0,70, p≤ 0,05	r= 0,78
3.	Комунікація - мотивація і мораль	r= 0,66, p≤ 0,05	r=0,68

Серед основних проблем, які виникають у службовців в органах публічної влади, респонденти виділяють недостатню організацію діяльності (46%), неефективність та незрозумілість управлінських рішень (38%), відсутність двосторонньої комунікації (37%), командної роботи (41%), делегування повноважень (53%). Окрім цього, вказують на проблеми у взаємостосунках, авторитаризм (49%), неповагу до думок підлеглих (58%), негативну репутацію (31%), байдуже ставлення до працівників (51%). Як бачимо, цінності взаємодії та командної роботи декларуються, але не втілюються в робочій реальності. Підвищити показники ефективності управління можливо за рахунок розширення комунікацій, горизонтальної взаємодії, зміни позицій, особистісних ресурсів розвитку управлінців.

Вищезазначене дослідження вказує, що сучасна комунікативна та психологічна підготовка публічних службовців є недостатньою. Спостерігаються протиріччя між висновками наукових досліджень і практикою організації професійної підготовки і перепідготовки управлінців. Актуальними стають питання модернізації та адаптації процесу професійного навчання публічних службовців до сучасних реалій. Необхідно звернути увагу як на теоретичну, так і на практичну підготовку в області психології управління і комунікації. Критеріями сформованої комунікативної культури органів публічної влади необхідно вважати ціннісну та комунікативну толерантність, комунікацію зі зворотним зв'язком, командну роботу, делегування повноважень, взаємодію різних щаблів управління, належну координацію та організацію діяльності.

Соціально-психологічний аналіз комунікативної культури органів публічної влади в Україні вказує, що комунікація в публічному управлінні ведеться у високоструктурованих умовах, які передбачають не тільки направлення та обмеження певних інформаційних потоків, але й постійну присутність комунікативних норм, цінностей, правил управлінського середовища в різноманітних формах внутрішньої та зовнішньої комунікації.

Оскільки головним комунікативним завданням органів влади є забезпечення духовного, політичного, соціально-економічного життя суспільства, важливою характеристикою є культура цієї взаємодії, яка формується у двох вимірах: у суспільних комунікаціях влади і громадянського суспільства та всередині самих владних структур. Взаємозв'язок цих процесів у комунікативній сфері беззаперечний, оскільки комунікативна культура суспільства впливає на комунікацію владних структур, і навпаки, таким чином вона представляє сама себе, формує сама себе, розвиває сама себе. Протиріччя і бар'єри, що виникають у комунікативній сфері, є проекцією установок і обмежень повідомлень і форм комунікації, що пропонуються. Не варто також применшувати й вплив людського фактору на смисловий і ціннісний аспект комунікації. У цьому контексті комунікативну культуру публічного управління необхідно визначити як спосіб закріплення та відтворення суспільної діяльності шляхом генералізації її форм та результатів, що мають суспільний смисл, розвиток і становлення демократичних цінностей в Україні.

Висновки і пропозиції.

1. Сформована комунікативна культура органів публічного управління є показником рівня розвитку публічного управління взагалі й комунікативного обміну суспільства і влади зокрема, одним з найважливіших чинників формування позитивного іміджу влади в суспільстві, стабілізації та оптимізації суспільних відносин.

2. Соціально-психологічний аналіз комунікативної культури органів публічної влади в Україні вказує, що комунікація в публічному управлінні ведеться у високоструктурованих умовах, які передбачають не тільки направлення та обмеження певних інформаційних потоків, але й постійну присутність комунікативних норм, цінностей, правил управлінського середовища в різноманітних формах внутрішньої та зовнішньої комунікації.

3. Головним комунікативним завданням органів публічного управління є забезпечення духовного, політичного, соціально-економічного життя суспільства, важливою характеристикою є культура цієї взаємодії, яка формується у двох вимірах: у суспільних комунікаціях влади і грома-

дянського суспільства та всередині самих владних структур. Взаємозв'язок цих процесів у комунікативній сфері беззаперечний, у цьому контексті комунікативну культуру публічного управління необхідно визначити як спосіб закріплення та відтворення суспільної діяльності шляхом генералізації її форм та результатів, що мають суспільний смисл, розвиток і становлення демократичних цінностей в Україні.

Список використаної літератури:

1. Андреева Г.М. Психология социального познания: учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. М.: аспект Пресс, 2000. 288 с.
2. Гайдученко С.О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку організаційної культури публічного управління: дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харків, 2016. 437 с.
3. Коломыцева О.Н. Сущностные характеристики коммуникативной личности. Научный альманах Орл. гос.ун-та. Орел, 1998. Вып. 2. С. 96–97.
4. Конецкая В.П. Социология коммуникации: учебник. М.: Междунар. Ун-т бизнеса и управления, 1997. 304 с.
5. Литвинова Л.В. Культура взаємоставлень як складова сучасної організаційної культури управління державною установою. Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 3 квіт. 2009 р.: у 2 ч.; за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Ч. 2 С. 541–544.
6. Литвинова Л.В. Проблемы формирования эффективных коммуникаций государственных служащих и общества в Украине: социально-психологический аспект. Legea si viata. Moldova. 2018. № 1/2 (313). P. 72–76.
7. Литвинова Л.В. Особливості комунікативної культури в органах публічної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. Вип. 2. С. 36–46.
8. Мудрик А.В. Коммуникативная культура учителя. Формирование профессиональной культуры учителя: сб. науч. тр.; под ред. В.А. Сластенина. М.: Знание, 1993. 287 с.
9. Райгородский Д.Я. (редактор-составитель). Практическая психодиагностика. Методики и тесты: учебное пособие. Самара: Издательский дом Бахрах-М, 2001. 672 с.
10. Резник Ю.М. Введение в социальную теорию: Социальная системология. Ин-т человека. М.: Наука, 2003. С. 224–267.
11. Соколов А.В. Общая теория социальной коммуникации: учебное пособие. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2002. С. 3–30.
12. Шарков Ф.И. Коммуникология: основы теории коммуникации: учебник. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. С. 385–415.

Литвинова Л. В. Коммуникативная культура органов публичного управления: социально-психологический анализ

Статья посвящена анализу коммуникативной культуры органов публичного управления, в частности социально-психологическому аспекту ее функционирования. Проанализирован феномен коммуникативной культуры в публичном управлении, сформулировано понятие коммуникативной культуры в публичном управлении, выделено четыре компонента коммуникативной культуры: деятельность, коммуникации, управление, мотивация и мораль. Представлены результаты исследования коммуникативной культуры в публичном управлении. По результатам исследования проанализирована взаимосвязь уровня коммуникативной культуры публичного управления со становлением и развитием общественных ценностей современной Украины.

Ключевые слова: *коммуникативная сфера публичного управления, коммуникативная культура публичного управления, компоненты коммуникативной культуры публичного управления, социально-психологический анализ уровня коммуникативной культуры органов публичного управления.*

Lytvynova L. Communicative culture of public administration bodies: socio-psychological analysis

The article is devoted to the analysis of the communicative culture of public administration bodies, in particular, the socio-psychological aspect of its functioning. The phenomenon of communicative culture in public administration is analyzed, the concept of communicative culture in public administration is singled out, four components of communicative culture are distinguished: activity, communication, management, motivation and morality. The results of research on communicative culture in public administration are presented. The results of the research analyzed the relationship between the level of the communicative culture of public administration and the development and development of the social values of modern Ukraine.

Key words: *communicative sphere of public administration, communicative culture of public administration, components of communicative culture of public administration, socio-psychological analysis of communicative culture in public authorities.*

УДК 378

Н. В. Опар
аспірант кафедри публічного управління
та адміністрування
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено європейську систему забезпечення якості вищої освіти. Визначено, що у світі існує три види моделей якості освіти: англійська, французька та американська. Виокремлено дві групи підходів до забезпечення й оцінки якості вищої освіти. Описано сутність, структуру та основну мету Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Проаналізовано досвід Великобританії, Франції та Польщі стосовно забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: *вища освіта, забезпечення якості, європейський освітній простір, стандарти, якість.*

Постановка проблеми. Тема забезпечення якості (Quality Assurance (QA)) завжди була надзвичайно важливою, спочатку в бізнесі, а тепер і в освіті та інших сферах державної служби. З 1980-х років якість стає ключовим терміном вищої освіти. Є багато суперечок про сенс якості та методів його оцінки, але якість залишається невловимою і оспорюваною концепцією. Висока якість вищої освіти є надзвичайно важливою для здобувачів вищої освіти, установ та суспільства. Забезпечення якості у сфері вищої освіти дещо ускладнюється важливою соціально-економічною роллю, яку відіграє освіта в розвитку місцевих, національних та глобальних суспільств. Інтеграція принципів забезпечення якості вищої освіти стала загальноєвропейською проблемою, оскільки необхідність чіткого забезпечення якості та акредитації була визначена однією з цілей Болонського процесу. Для поступового розвитку освітньої системи України важливо розглянути досвід інших країн щодо управління та забезпечення якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У добу європейської інтеграції та прагнення країн вступити в Європейський Союз (ЄС) чимало наукових досліджень присвячено вивченням ролі та місця освіти, передусім вищої школи, в межах європейського простору. Зокрема, досвід зарубіжних країн стосовно забезпечення якості вищої освіти вивчали А. Бабічев, В. Білокопитов, Н. Василькова, Г. Красільнікова, Т. Кристопчук, А. Нєженцева, І. Прохор, Л. Тупичак, О. Цюк, О. Шийка та інші.

Мета статті – дослідити та проаналізувати досвід європейських країн стосовно умов та механізмів управління та забезпечення якості вищої освіти як невід'ємної складової частини розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу. Велике значення для України має досвід країн ЄС з проблем управління, тому доцільно було би провести аналіз управлінських аспектів освітніх систем провідних країн – учасниць європейського єдиного освітнього і наукового простору. Для аналізу ми обрали три країни-учасниці європейського єдиного освітнього і наукового простору – Великобританію, Польщу та Францію.

Європейський підхід до забезпечення якості та систем акредитації вищої освіти в Європі (за винятком Сполученого Королівства) характеризується значною керівною і контролюючою роллю держави в цих питаннях. Саме тому важливість питань якості вищої освіти, її оцінювання і забезпечення в Європі було визнано пізніше, ніж у США і деяких інших країнах. У 70–80-х роках минулого століття низка

© Опар Н. В., 2018

національних систем вищої освіти зазнала значних змін. Загальним для всіх країн було істотне скорочення державного впливу і перехід від державного контролю до самоуправління закладу вищої освіти (далів – ЗВО) [4]. Загальновідомі три основні моделі якості освіти: англійська (базується на внутрішньому самооцінюванні якості в межах певного закладу вищої освіти); французька (передбачає зовнішню оцінку закладу вищої освіти з погляду його відповідальності перед суспільством); американська (поєднує риси як англійської, так і французької моделей) [6].

В основу європейської системи забезпечення якості вищої освіти покладена саме американська модель, яка є найприйнятнішою в умовах інтеграційних освітніх процесів. В Європі в кожній країні існують свої підходи до забезпечення й оцінки якості вищої освіти, які можна поділити на дві групи. Першу групу становлять освітні системи, де функціонують органи державного управління (міністерства тощо), яким делеговано право здійснювати державну політику в галузі вищої освіти. До другої групи належать освітні системи, в яких відсутнє централізоване управління вищою освітою. У цьому випадку переважає процес самооцінювання ЗВО або професійне чи громадське незалежне оцінювання їхньої діяльності в цілому (інституційна акредитація) чи навчальних програм (акредитація програми). Такі освітні системи відповідають як європейським, так і міжнародним стандартам [1, с. 287–288].

Функції контролю та гарантування якості освіти в європейському освітньому просторі здійснює Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти (European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA). Основними завданнями цієї асоціації є обмін інформацією та поширення позитивного досвіду, зокрема, щодо методологічних напрацювань у сфері оцінювання якості освіти та їх практичної реалізації; експертне оцінювання та консультування з питань гарантування якості освіти на прохання країн-членів ЄС та міжнародних організацій; встановлення та підтримування контактів з міжнародними експертними організаціями [2].

У 2005 році на пропозицію, підготовлену Європейською асоціацією забезпечення якості вищої освіти (ENQA) спільно з Європейським союзом студентів (ESU), Європейською асоціацією закладів вищої освіти (EURASHE) та Європейською асоціацією університетів (EUA), міністрами, які відповідають за вищу освіту, були прийняті «Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)). Ключова мета стандартів ESG – сприяти спільному розумінню забезпечення якості навчання і викладання між усіма зацікавленими сторонами, незважаючи на кордони. Згідно зі стандартами гарантування якості освіти здійснюється на інституціональному, національному та європейському рівнях [9].

Стандарти щодо забезпечення якості поділяються на три частини (див. рис. 1). Проте слід пам’ятати, що ці три частини взаємопов’язані й разом формують основу Європейської рамки забезпечення якості. Зовнішнє забезпечення якості в Частині 2 визнає стандарти внутрішнього забезпечення якості в Частині 1, таким чином гарантуючи, що внутрішня робота, виконувана закладами, безпосередньо відповідає будь-якому зовнішньому забезпеченню якості, яке вони проходять. Так само Частина 3 відноситься до Частини 2. Тобто ці три частини взаємодоповнюються в закладах вищої освіти та агентствах. Також їх слід розглядати як єдине ціле [9].

Найбільш показовим стосовно оцінки якості вищої освіти з-поміж європейських країн є досвід Великобританії, яка входить до країн-засновниць Болонського процесу, і чия система забезпечення якості вищої освіти є однією з найскладніших та найавторитетніших у світі. Загальна відповідальність за освіту лежить на Департаменті освіти уряду Великобританії (the UK Government’s Department for Education (DfE)). На відміну від Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії, Англія не має власного уповноваженого уряду [7].

Основна мета забезпечення якості в Сполученому Королівстві полягає у визначенні відповідності закладу вищої освіти встановленим стандартам якості, та чи

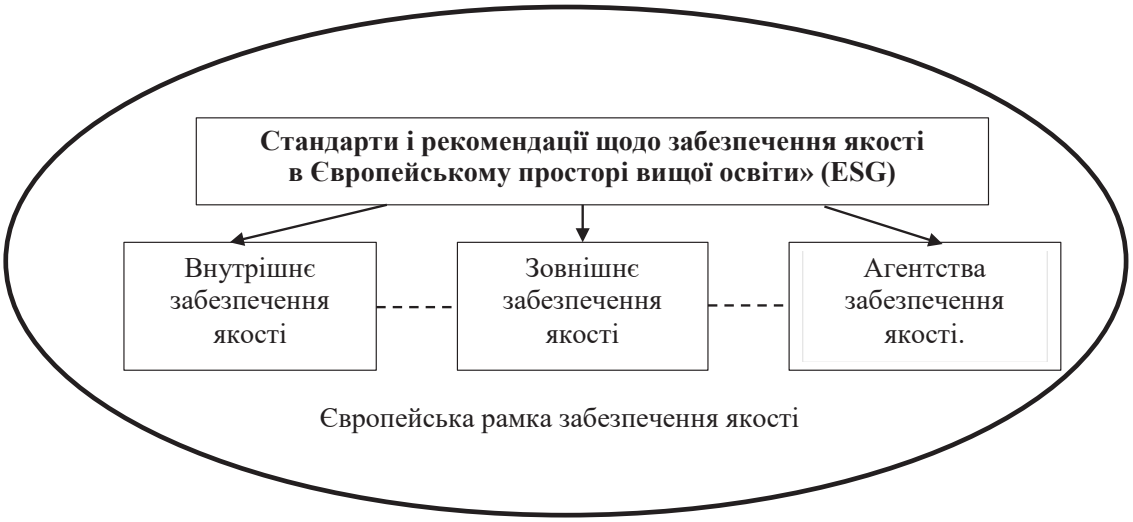

Рис. 1. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)

сприяє ЗВО її покращенню. Особливістю системи є підхід, заснований на оцінці ризику, який дозволяє спрямувати увагу на ті області, які потребують найбільшої уваги. Система забезпечення якості у Великобританії повністю відповідає вимогам ESG.

Єдиним незалежним агентством щодо забезпечення якості у Великобританії є Агентство із забезпечення якості вищої освіти (Quality Assurance Agency, QAA), яке було створене в 1997 році як незалежний орган, який фінансується за рахунок закладів вищої освіти у Великобританії, а також за контрактами з фінансовими організаціями. QAA не має жодних повноважень перед ЗВО та не має статутних повноважень. Результатом зовнішнього оцінювання якості є звіт, який робить оціночні судження в чотирьох областях про те, чи відповідає заклад сформульованим очікуванням загалом. Результат не пов'язаний ні з дозволом на роботу, ні з державним фінансуванням, а з дозволом використовувати знак якості QAA [10]. Зовнішнє обстеження є невід'ємною і давньою частиною системи вищої освіти у Великобританії.

Заклади вищої освіти у Великобританії є автономними, самоврядними установами. Кожен заклад відповідає за якість власних програм та тих установ, що мають право надати ступінь, за академічні стандарти ступенів, які він пропонує.

Огляд вищої освіти здійснюється рецензентами, а саме персоналом та студентами з інших ЗВО, та складається із двох етапів: письмового аналізу (рецензенти аналізують письмовий звіт ЗВО) та візиту-огляду (відвідування закладу впродовж одного–п'яти днів та публікування результатів звіту про зовнішню оцінку) [10]. Система оцінювання якості вищої освіти у Великобританії визнає автономію та різноманітність закладів вищої освіти, але все ж таки застосовує загальні межі для оцінки якості вищої освіти.

Найцікавіші нововведення у сфері управління якістю освіти Великобританії стали предметом детальних наукових обговорень, метою яких є розроблення нового загальноєвропейського підходу до управління якістю освітніх послуг. Створення системи зовнішнього оцінювання в особі Агентства з гарантування якості вищої освіти сприяло запровадженню корінних змін у системі вищої освіти Великобританії [5, с. 172].

Свої особливості мають також й інші європейські країни. Так, система освіти Франції характеризується вагомою роллю держави в організації та фінансуванні освіти. Французька система освіти регулюється Департаментом національної освіти, вищої освіти та досліджень (Department for National Education, Higher Education and Research). Він підпорядковується парламенту, який визначає основні принципи освіти. Держава відіграє важливу роль в управлінні, оскільки система освіти Франції є централізованою. Оцінка систе-

ми освіти являє собою сукупність процесів, які можна розділити на дві категорії: 1) ці процеси складаються з ряду оцінок, які охоплюють систему в цілому або один чи кілька її аспектів; оцінка проводяться різними зацікавленими сторонами; 2) існує щорічна схема оцінювання системи за допомогою відносно стабільних показників; це робиться з метою управління бюджетом [7].

У процесі оцінювання вищої освіти беруть участь такі органи: Агентство з оцінювання наукових досліджень та вищої освіти (the French Evaluating Agency for the Research and Higher Education, AERES) і Комісія щодо присвоєння інженерних дипломів (Commission for Engineer Titles, CTI). AERES відповідає за оцінку більшості програм у сфері вищої освіти, окрім інженерних. Їх оцінює CTI [8, с. 33].

Державна система оцінювання є обов'язковою для всіх французьких закладів, визнаних державою. Вона покривається бюджетом агентства з якості, відповідального за оцінку (ЗВО не платять за оцінювання безпосередньо). Оцінка успіхів здобувачів освіти лежить в основі процесу управління та оцінки французької системи освіти та її різних рівнів. Із цією метою існує кілька типів оцінок залежно від призначених їм цілей. Внутрішнє оцінювання може проводитися одноразово або як безперервний процес. Безперервне оцінювання формується та підсумовується одночасно. Національні системи оцінювання підтверджують здобуття рівня знань та навиків і дозволяють здобувачам освіти перейти на наступний освітній рівень. Зовнішні оцінки найчастіше базуються на вибірках і дозволяють вимірювати ефективність освітньої політики та прогрес досягнень здобувачів освіти [7] .

Також варто розглянути досвід Польщі стосовно забезпечення якості вищої освіти. Починаючи з 1989 року, польська система освіти зазнала багато змін. Сьогодні вона характеризується поєднанням централізованого управління (Міністерство науки та вищої освіти) та децентралізації шкільної адміністрації. У Польщі сектор державної освіти домінує над приватним [7].

Метою зовнішнього контролю якості освіти в Польщі є її покращення в країні та підвищення конкурентоздатності на міжнародному рівні. Зовнішнє забезпечення якості здійснюється одним незалежним агентством забезпечення якості – Польським комітетом з акредитації (the Polish Accreditation Committee ((PKA)) [10]. У країні відсутні закордонні агентства. Зовнішнє забезпечення якості включає оцінку заявок та надання дозволів на створення недержавних закладів освіти, оцінку заявок та надання дозволів на надання програм різних освітніх рівнів [7].

Зовнішня оцінка якості, що проводиться PKA, включає такі види оцінювання: оцінка навчальних програм, оцінка організаційних одиниць ЗВО, рішення міністра науки та вищої освіти стосовно заявок на створення закладів вищої освіти та філіалів зарубіжних ЗВО, а також дозволи на представлення навчальних програм [10].

У Польщі з 2002 року діє Національна акредитаційна комісія, яка контролює систему громадської освіти – державної і недержавної форм. Процес оцінювання якості потрійний і включає самооцінку, відвідування закладу групою експертів і остаточний звіт [5, с. 173]. Процедура оцінювання поєднується з іншими акредитаціями та оцінками, що проводяться в Європі. Вона містить у собі звіт за результатами самооцінки, звіт про зовнішнє оцінювання, пропонований PKA рейтинг якості та рішення президії агентства.

У більшості інших європейських країн засновано установи, відповідальні за забезпечення якості в галузі вищої освіти. У Таблиці 1 наведено короткий огляд зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в деяких країнах європейського простору.

Отже, незважаючи на те, що практично всі європейські країни встановили певну форму зовнішньої системи забезпечення якості, існують значні відмінності в підході за системами. Загалом, формування Єдиного європейського освітнього простору зорієнтовано на розробку державного управління освітньою системою за напрямами: якісної професійної підготовки фахівців за умови глобалізації, підвищеної мобільності студентів та викладачів, соціально-культурної та політико-економічної інтеграції з усім сучасним

Таблиця 1

Системи зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в країнах ЄС

Критерій огляду	Країна				
	Фінляндія	Франція	Німеччина	Великобританія	Польща
Тип агентства із забезпечення якості	Єдине незалежне національне агентство із забезпечення якості	Декілька незалежних агентств	Декілька незалежних агентств	Єдине незалежне національне агентство із забезпечення якості	Єдине незалежне національне агентство із забезпечення якості
Застосування стандартів ESG	+	+	+	+	+
Відкритість для іноземних агентств	Усі ЗВО можуть обирати іноземне агентство	Жоден ЗВО не може обирати іноземне агентство	Деякі ЗВО можуть обирати іноземне агентство	Жоден ЗВО не може обирати іноземне агентство	Жоден ЗВО не може обирати іноземне агентство
Основний об'єкт оцінювання	ЗВО	ЗВО / навчальні програми	ЗВО / навчальні програми	Навчальні програми	ЗВО
Публікація результатів оцінювання	Всі результати	Всі результати	Тільки позитивні результати	Всі результати	Всі результати

світом тощо. У цьому процесі пріоритетне місце відведено як зовнішнім, так і внутрішнім механізмам забезпечення якості та впровадженню державно-громадського управління.

Висновки і пропозиції. Наведена характеристика європейського менеджменту якості вищої освіти дозволяє зробити певні висновки. Проблема створення системи гарантій якості є складною, комплексною та потребує системного вирішення. Накопичений Європою досвід управління якістю вищої освіти для України є взірцем, але його імплементація в нашій країні може не дати очікуваних результатів. Це пов'язано з тим, що вища освіта європейських країн пройшла тривалий історичний шлях, їй притаманні численні властивості, які є підґрунтям побудови сучасної системи. Ці властивості є природними для вищої освіти Європи, тому можуть навіть не сприйматися як обов'язкові умови гарантій якості. Проте досвід цих країн є надзвичайно корисним прикладом для реалізації державної освітньої політики України, спрямованої на інтеграцію вітчизняної системи освіти до європейського освітнього простору.

Список використаної літератури:

1. Горпинич О., Салов В. Європейська система забезпечення якості вищої освіти: досвід та механізми її імплементації в Україні. 2013. С. 286–294. URL: http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/150207/286-294.pdf?sequence=1 (дата звернення: 02.11.2018).
2. Завгородній А. Європейська система забезпечення якості вищої освіти. URL: http://library.uipa.edu.ua/library/Documents/BolonProz/3/Evr_sist_zab.htm (дата звернення: 02.11.2018).
3. Максимчук Н. Організація та функціонування моніторингу вищої освіти в державному управлінні: аналіз зарубіжного досвіду. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_2/Maksumchuk.pdf (дата звернення: 02.11.2018).
4. Сєбкова Х. Акредитація і забезпечення якості вищої освіти в Європі. URL: http://library.uipa.kharkov.ua/library/Documents/BolonProz/3/nov2.htm (дата звернення: 02.11.2018).
5. Сухова Н. Якість освіти як одна з філософських засад трансформації освіти XXI століття: Європейський контекст. Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Філософія. Культурологія: збірник наукових праць. 2009. № 1. С. 170–174.
6. Якименко Ю. Вдосконалення системи контролю якості вищої технічної освіти та Болонський процес. Матеріали Всеукраїнської наради ректорів вищих технічних закладів «Вища технічна освіта України і Болонський процес». Х.: НТУ «ХПІ», 2004. С. 124.
7. EACEA National Policies Platform. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en (дата звернення: 02.11.2018).

8. Overview of the Quality Assurance System in higher education. France. 2012. URL: http://www.niad.ac.jp/english/overview_fr_e.pdf (дата звернення: 02.11.2018).
9. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. URL: https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf/ (дата звернення: 02.11.2018).
10. University quality indicators: a critical assessment. 2015. URL: http://www.europarl.europa.eu/studies (дата звернення: 02.11.2018).

Опар Н. В. Обеспечение качества высшего образования в странах Европы: опыт для Украины

В статье исследована европейская система обеспечения качества высшего образования. Определено, что в мире существуют три вида моделей качества образования: английская, французская и американская. Выделены две группы подходов к обеспечению и оценке качества высшего образования. Описаны сущность, структура и основные цели Стандартов и рекомендаций по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования. Проанализирован опыт Великобритании, Франции и Польши по обеспечению качества высшего образования.

Ключевые слова: *высшее образование, обеспечение качества, европейское образовательное пространство, стандарты, качество.*

Opar N. The Assurance of Higher Education Quality in European countries: Experience for Ukraine

The article is devoted to the European systems of quality assurance in higher education. It is determined that there are three types of educational models in the world: English, French and American. It is mentioned that there are two groups of approaches for providing and evaluating the higher education quality. The essence, structure and basic standards of standards and recommendations for quality assurance in the European Higher Education Area are described. The experience of Great Britain, France and Poland regarding the higher education quality assurance is analyzed.

Key words: *higher education, quality assurance, European educational space, standards, quality.*

УДК 351.746.1(477)+351.863

І. В. Шевчук
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті було досліджено роль та позицію Китайської Народної Республіки на міжнародному ринку, враховуючи політику уряду й розвиток національної економіки. Поряд із цим здійснено аналіз показника ВВП у розрізі трьох років з метою визначення стану економіки, враховуючи політику підтримки національної грошової одиниці. Разом із тим потребувало вивчення питання інноваційного розвитку економіки Китайської Народної Республіки, а також визначення впливу активного впровадження інновацій в економіку на процес забезпечення економічної безпеки країни. Дослідження виявило конкурентні переваги держави в економічній та політичній сферах, а також було виокремлено сфери, які користуються пріоритетом під час провадження державної політики.

Ключові слова: *державна політика, економічна безпека, економічне зростання, інноваційна діяльність.*

Постановка проблеми. Вплив глобалізаційних процесів та зміна в балансі сил ключових гравців міжнародної спільноти потребує від держав не тільки постійного моніторингу розстановки сил, а й максимізації національної безпеки у всіх аспектах з метою захисту національних інтересів у всіх сферах під час провадження як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Економічна безпека є ключовою складовою частиною національної безпеки та напряму залежить від стабільності функціонування національної економіки та прийнятного рівня макроекономічних показників. Сучасні світові трансформаційні процеси та конкуренція на міжнародних ринках свідчать про те, що, використовуючи оптимально лише природні та інші ресурси, країна не зможе втримати на відповідному рівні економіку, оскільки світові тенденції ринкових відносин вимагають постійного використання інновацій. Активізація інноваційного розвитку економіки КНР була зумовлена прийняттям у 2006 році стратегічного плану діяльності «Основи державного плану середньострокового і довгострокового розвитку науки і техніки на 2006–2020 роки», де визначено, що інновації являються головним фактором для забезпечення сталого поступального розвитку національної економіки та держави загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питання безпеки в економічній сфері, в тому числі в аспекті міжнародного досвіду, займались ряд вчених, серед яких М.П. Денисенко, Т.А. Джокуш, П.Т. Колісниченко, С.І. Лекарь, Л. Ліцзян, О.О. Мороз. Поряд із цим виявлення впливу стану інноваційного розвитку на стан економічної безпеки держави, зокрема КНР, було проведено частково. Саме тому дослідження причинно-наслідкового зв’язку між процесом прискорення інноваційного розвитку та забезпечення безпеки КНР в економічній сфері, а також впливу зазначених процесів на якісний розвиток національної економіки потребують ґрунтовного дослідження.

Мета статті – вивчення й аналіз сучасного стану національної економіки КНР у частині активізації інноваційної діяльності з метою захисту національних інтересів і забезпечення економічної безпеки країни.

Виклад основного матеріалу. Серед помітних гравців на міжнародній арені слід звернути увагу на азійську державу,

© Шевчук І. В., 2018

яка в останні роки займає важливе місце не тільки на регіональному, а й на міжнародному рівні. Це, безумовно, Китайська Народна Республіка (далі – КНР). Хоча держава і позиціонує себе як «країну, що розвивається» [3, с. 108], проте проводить активну зовнішню політику, швидкими темпами нарощує військові потужності та прискорює темпи економічного зростання, проводить широкомасштабну роботу по виходу в космос і технологічне вдосконалення в зазначеній галузі, контролює низку потужних міжнародних ТНК. Слід звернути увагу на те, що загальний обсяг світового ВВП у 2017 році становив близько $80,6 трлн, частка ВВП сумарно КНР, США та ЄС становила приблизно 80% від світового. Саме тому тренди у світовій економіці визначають три вищезгадані учасники. Найслабшою ланкою в цьому трикутнику є економіка КНР через регулярні торгівельні війни зі США. Проте КНР є постійним членом Ради Безпеки ООН, провідною космічною державою, яка володіє ядерною зброєю.

Економічна і політична потужність дозволила КНР посісти третє місце в трійці світових лідерів поряд зі США і Японією і забезпечити реальну можливість стати «центром сили» в Азії, оскільки цілеспрямована політика уряду КНР веде до поступового та впевненого витіснення впливу Російської Федерації в зазначеному регіоні.

Займаючи провідні позиції у світовому господарстві, КНР здійснює всі заходи щодо максимального забезпечення національної безпеки держави, особливо в економічній сфері, оскільки потужний потенціал у сфері міжнародних відносин підкріплений масштабністю національної економіки.

Слід також відмітити активну державну політику щодо інтервенції задля підтримки курсу юаня, що, беззаперечно, сприяло активізації залучення міжнародних інвестицій. Слід додати, що для КНР характерна зважена політика уряду щодо активізації внутрішнього попиту і ефективного розміщення портфельних інвестицій.

В основі категорії «економічна безпека» лежить поняття «економічний суверенітет» [1, с. 18]. Хоча питання економічного суверенітету КНР є спірним через вплив окремих бізнес-груп на державну політику. Економічна безпека для цієї держави характеризується наявністю таких складників: економічний суверенітет, конкурентоспроможність національної економіки та інноваційний розвиток.

Для кращого розуміння стану економіки держави проаналізуємо показник ВВП за три останні роки: у 2015 році ВВП становив 11 226,19 трлн юанів, у 2016 – 11 221,84 трлн юанів (знизився на 0,04%), у 2017 році – 12 014,61 трлн юанів (зріс на 7,06%) [2]. Щодо 2018 року, то за перше півріччя ВВП становив 41,896 трлн юанів (6,54 трлн доларів США) [5].

Сильною стороною економіки КНР є можливість надання широкого спектру послуг щодо ресурсів та співпраці країнам Центральної Азії, для яких характерна нестабільна економіка, нестача природних ресурсів і слабка промислова галузь.

Для зовнішньої політики КНР характерне налагодження партнерських відносин у політичній, економічній та військовій сферах. Зокрема, проблему енергозалежності КНР вирішує через бартерний обмін з іншими державами. Наприклад, через кредитування Венесуели і отримання за це доступу до родовища нафти КНР захищає таким чином свою енергетичну галузь. КНР також активно кредитує і Туркменістан з Казахстаном, отримуючи доступ до таких необхідних для нього ресурсів як нафта, газ і уран. Привабливим регіоном для КНР є також країни Африки, яким Китай пропонує інвестиції, які не прив'язують умови надання коштів і кредитування до проведення реформ у тих чи інших сферах. Це характеризує КНР як країну, яка проповідує політику «невтручання» у справи держав, яким надає фінансову допомогу.

Саме «толерантна» політика позиціонує Пекін як привабливого економічного партнера, пріоритетом у відносинах для якого є поглиблення співпраці без політичної інтеграції, що, безумовно, приваблює політичні еліти Центральної Азії.

Основним партнером КНР в Азіатському регіоні є Казахстан, сусідство з яким вигідне для КНР у частині постачання нафтопродуктів та енергоносіїв. Це яскравий приклад взаємовигідного партнер-

ства, де КНР інвестує в промисловість Казахстану, налагоджуючи поряд із цим не тільки економічну, а й політичну співпрацю. Пріоритетним партнером є КНР і для Киргизстану. Основною сферою, яка поєднує партнерів, є сільське господарство. Щодо Таджикистану, то він є привабливим для КНР з точки зору видобутку корисних копалин (чорні метали, алюміній) та розробки золотих копалень. Країною, яка постачає КНР природний газ та підтримує в міжнародній політиці, є Туркменістан, на території якого спільними зусиллями обох країн було побудовано магістральний трубопровід.

Одним із головних переваг КНР є те, що на території держави є значні обсяги дешевої робочої сили. Імпорт високотехнологічних засобів виробництва дозволяє вітчизняним підприємствам виробляти товари широкого вжитку з низьким ступенем обробки і, таким чином, лідирувати у світовому господарстві за обсягами випуску продукції, оскільки товари з Китаю заполонили майже всі ринки через свою дешевизну і прийнятну якість. Поряд із цим виникає і продовольча небезпека у зв'язку з необхідністю імпортувати значну частину продуктів харчування, а також проблема зростання розриву між бідними і багатими.

Значна частка коштів державного бюджету витрачається і на технологічні інновації, а також покупку потужних компаній, що займаються випуском нової техніки, що дозволяє конкурувати на ринку високих технологій з Японією, випереджаючи навіть США. Купівля активів здійснюється насамперед у сферах ІТ-технологій і логістики. Вкладення частки національних витрат у науково-дослідницькі та дослідно-конструкторські розробки (далі – НДДКР) сприяло виділенню як пріоритетних таких галузей, як авіакосмічна, біотехнології та військово-морські технології. Також пріоритетним напрямом державної політики для стимулювання інноваційного розвитку економіки є підтримка малого і середнього бізнесу через заохочення технологічних інновацій та надання державних пільгових кредитів з метою впровадження таких інновацій у масове виробництво.

Пріоритетними галузями для державної політики є розвиток науки і освіти, оскільки для вдосконалення науково-технічної політики необхідно істотно поліпшити якість освіти і підготовку відповідних фахівців. Крім того, перевага у фінансуванні фірм, які займаються НДДКР у сфері інноваційних розробок, віддається насамперед тим, засновниками яких є вчені, провідні дослідники, колишні студенти та аспіранти, котрі після навчання за кордоном повернулися на батьківщину [4, с. 41]. Уряд КНР свідомо стимулює процеси соціальної мобільності та кар'єрного зростання молоді з метою формування освіченого та конкурентоспроможного середнього класу задля впровадження реалізації інноватиності економіки держави в найкоротші терміни.

Слід звернути увагу на те, що уряд КНР вкладає значні кошти в модернізацію військово-морських сил, перешкоджаючи доступу американських військ у регіон Центральної Азії. Світова спільнота відзначає нарощування військового потенціалу КНР, що дозволяє говорити про плани з розміщення військових сил в Індійському океані з метою захисту і контролю над ключовими морськими торговими маршрутами.

Висновки та пропозиції. Економічна безпека КНР забезпечується виваженою державною політикою уряду країни щодо залучення країн Центральної Азії до свого інтеграційного простору, стабілізації економіки через використання власних конкурентних переваг, заснованих на забезпеченні макроекономічного зростання, раціонального використання здобутих і придбаних ресурсів, експортної орієнтації економіки. Державна політика у сфері економічної безпеки спрямована на створення умов задля якісного розвитку національної економіки через трансформацію моделі національної економіки з урахуванням вимог інноваційного розвитку, що потребує значних інвестицій у розвиток науки та науково-дослідницьких розробок, підвищення якості підготовки фахівців необхідного профілю.

Список використаної літератури:

1. Денисенко М.П., Колісниченко П.Т. Зарубіжний досвід регулювання економічної безпеки. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 6. С. 15–19.
2. Китай – валовий внутрішній продукт. URL: https://knoema.ru/atlas
3. Лекарь С.І. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави: адміністративно-правовий аспект. Вісник ХНУВС. 2012. № 4 (59). Ч. 2. С. 103–111.
4. Мороз О.О., Джокуш Т.А., Ліцзян Л. Стратегічні орієнтири інноваційного розвитку економіки Китаю. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. Вип. 4-1 (04). С. 39–44.
5. Темпи зростання ВВП Китаю в першому півріччі склали 6,8%. URL: https://www.unn.com.ua/uk/news/1741459-tempi-zrostannya-vvp-kitayu-v-pershomu-pivrichchi-sklali-6-8

Шевчук И. В. Инновационное развитие национальной экономики Китайской Народной Республики как фактор обеспечения экономической безопасности государства

В статье были исследованы роль и позиция КНР на международном рынке, учитывая политику правительства и развитие национальной экономики. Наряду с этим осуществлен анализ показателя ВВП в разрезе трех лет с целью определения состояния экономики, учитывая политику поддержки национальной денежной единицы. Также потребовал изучения вопрос инновационного развития экономики КНР и определение влияния активного внедрения инноваций в экономику на процесс обеспечения экономической безопасности страны. В процессе исследования выявлены конкурентные преимущества государства в экономической и политической сферах, а также выделены сферы, которые пользуются приоритетом при осуществлении государственной политики.

Ключевые слова: *государственная политика, экономическая безопасность, экономический рост, инновационная деятельность.*

Shevchuk I. Innovative development of the national economy of the China as a factor in ensuring the economic security of the state

The article explores the role and position of China in the international market, taking into account the policy of the government and the development of the national economy. Along with this, the analysis of China in the context of three years was carried out in order to determine the state of the economy, taking into account the policy of supporting the national currency. Along with this, it was necessary to study the issue of the innovative development of the economy of China, as well as the impact of the active introduction of innovations into the economy on the process of ensuring economic security of the country. The study reveals the country's competitive advantages in the economic and political spheres, as well as identifies areas that are of prime importance when conducting state policy.

Key words: *state policy, economic security, economic growth, innovative activity.*

УДК 378

С. А. Вавренюк
кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Статтю присвячено питанню сучасного стану співпраці між Україною та Європейським Союзом щодо розвитку системи вищої освіти, яка відповідатиме вимогам сьогодення та матиме високий рівень якості й конкурентоспроможності. Розглядаючи сучасні досягнення в системі вищої освіти України, автор наголошує на необхідності ряду перетворень у ній для перспективного її розвитку та взаємодії в рамках процесу євроінтеграції.

Ключові слова: *система вищої освіти, реформування вищої освіти, процес євроінтеграції, Erasmus+, якість освіти.*

Постановка проблеми. Сьогодні в системі вищої освіти нашої держави відбуваються трансформації та становлення, метою яких є її адаптація до світових освітніх процесів, а також формування механізму, що дозволить у результаті випускникам закладів вищої освіти України бути затребуваними та конкурентоспроможними у країнах Європи та світу. Саме зростання якості вищої освіти нашої держави дозволить забезпечити її конкурентоспроможність та благополуччя для її регіонів.

Для Європейського Союзу пріоритетними є напрями у сфері освіти, що впливає на всі інші галузі суспільного життя та визначає вектор європейської інтеграції. Завдяки цьому для України важливим є формування спільного простору з Європейським Союзом у сфері вищої освіти. Особливо варто будувати відкритий та інтегрований ринок освіти між нашою державою та ЄС. Окрім цього, слід зазначити, що ефективне співробітництво між Україною та ЄС позитивно вплине на власний соціально-економічний розвиток і зміцнення позицій у світовій економіці та політиці. Також цей союз зможе дати ЄС ефективну участь України у формуванні загального простору вищої освіти в Європі, проте на це потрібен час і системні зусилля для створення сприятливих умов [1, с. 108].

Щоб вітчизняна система вищої освіти нашої держави могла конкурувати, варто використовувати широкий спектр інструментів співпраці на основі уважного аналізу досвіду Європейського Союзу, а також обліку національної, культурної та соціально-економічної своєрідності України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування української освіти відбувається у взаємодії з Євросоюзом. На це звертають увагу багато дослідників питань інтеграції вищої освіти України в єдиний міжнародний простір. Серед них можемо виділити таких науковців, як В. Андрущенко, М. Степко, Л. Товажнянський, С. Домбровська та інші.

Однак існує необхідність подальшого вивчення особливостей розвитку вітчизняної вищої школи та визначення шляхів розв’язання проблем, пов’язаних із тенденціями євроінтеграції на сучасному рівні розвитку системи вищої освіти України.

Мета статті – визначення сучасного стану взаємодії між Україною та Європою

© Вавренюк С. А., 2018

у сфері вищої освіти в контексті процесу євроінтеграції системи освіти.

Виклад основного матеріалу. Сучасна вища освіта повинна сприяти розвитку культури та формуванню професійної компетентності фахівців різних сфер знань, які необхідні для здійснення продуктивної діяльності у сформованих ринкових відносинах у європейській спільноті.

Відтак перед закладами вищої освіти та всією педагогічною наукою стоїть завдання модернізувати освітню систему, яка дозволить підвищити рівень конкурентоспроможності вищої освіти і вивести на ринок праці якісно підготовлених фахівців з інтелектуальним та культурним потенціалом.

Процес євроінтеграції також передбачає, що стратегія освітньої політики буде спрямована на інформаційне забезпечення суспільства, задоволення соціальних і культурних запитів молодого покоління, його інтелектуальних і духовних потреб [5, с. 47].

Відтак для позитивного процесу європейської інтеграції України слід запроваджувати необхідні зміни в різних областях суспільства, а саме у сфері освіти. При цьому перетворення варто здійснювати в декількох напрямах:

– поступово впроваджувати європейські норми та стандарти для підвищення конкурентоспроможності українських висококваліфікованих кадрів на українському та європейському ринках праці;

– працювати в напрямі підвищення якості національної системи освіти зі збереженням найкращих традицій;

– вивчати професії, необхідні для всебічного розвитку не лише окремо взятої країни, але й усього людства загалом.

Досить велика кількість різноманітних факторів може впливати на процес перетворення та реформування сучасної системи вищої освіти. До таких можемо віднести наявність матеріально-технічних ресурсів, знання, накопичені в суспільстві, а також географічні, культурні та історичні особливості [3, с. 80].

Однією зі складових частин інтеграції є можливість отримання вищої освіти у європейських країнах. Уже сьогодні зростає кількість студентів, які здобувають вищу освіту в державах, що входять до Європейського Союзу, де значну роль відіграє ініціатива Європейського Співтовариства (European Community).

У національній доктрині розвитку освіти окреслено такі завдання:

– виведення вітчизняної освіти на світовий ринок освітніх послуг;

– розширення зв'язків за міжнародного співробітництва;

– поглиблення співпраці у співробітництві закладів вищої освіти, педагогічних працівників та студентів у проектах міжнародних організацій і співтовариств.

Починаючи з 2014 р. ряд європейських програм, пов'язаних зі сферою освіти, науки і спорту, були об'єднані в нову програму під назвою Erasmus+. Вона розрахована на сім років, до 2020 р., а її бюджет становив приблизно 14,7 млрд євро.

Erasmus+ складається з декількох частин, серед яких можливо виділити такі:

– перший ключовий напрям діяльності полягає в досягненні мобільності для навчання фізичних осіб;

– другий ключовий напрям передбачає створення співпраці для інновацій та обміну найкращим досвідом;

– третій ключовий напрям передбачає підтримку системних реформ;

– розвиток у закладах вищої освіти досліджень із європейської інтеграції в рамках напряму Жана Моне;

– спортивна частина.

Варто зазначити, що в Угоді про асоціацію між Європейським Союзом та Україною щодо освіти є окрема глава. Її основні положення припускають реформування системи освіти для розширення можливостей закладів вищої освіти та активізації мобільності студентів. При цьому важливим моментом є рекомендації Європарламенту про співпрацю у сфері освіти та створення єдиної кваліфікаційної системи Євросоюзу, яка дозволить дотримуватися норм, розроблених у рамках євроінтеграційного процесу.

Передбачається, що в Erasmus+ можуть брати участь державні та приватні заклади вищої освіти, які діють нині, а також підприємства, дослідні та громадські організації, органи влади або асоціації закладів вищої освіти.

На сьогодні для України створено окреме вікно фінансування конкурсів,

що проводяться у програмі Erasmus+ у 2019–2020 рр. Додаткове фінансування виділяється за такими напрямами:

– Key Action (KA) 1 «Міжнародна кредитна мобільність» – у розмірі 2,5 млн євро;

– Key Action (KA) 2 «Розвиток потенціалу вищої освіти» – у розмірі 2 млн євро;

– Жан Моне – у розмірі 0,5 млн євро.

Отже, з'являється можливість фінансувати саме національні проекти в системі вищої освіти, а конкуренція буде відбуватися між закладами України, а не всієї Європи. Такий стан речей дозволяє досягти більш високої якості вітчизняної системи освіти та вийти на новий рівень надання освітніх послуг, здатних до конкуренції вже на європейських ринках.

Однак варто зазначити: щоб здійснити перехід на більш високий рівень взаємовідносин нашої держави із країнами Європейського Союзу, потрібно проводити в Україні цілу низку внутрішніх реформ.

У сфері європейської реформи вищої освіти можемо використовувати більш спрощений алгоритм, який дозволяє приєднатися до цієї системи і не вимагає досить чітких критеріїв в економічному, соціальному та політичному планах [2, с. 33].

Наша держава на шляху становлення як повноцінного учасника процесу євроінтеграції повинна намагатися коригувати державну політику та реформувати систему й галузь освіти, при цьому враховуючи вимоги та цілі сьогодення. Серед першочергових завдань у цьому напрямі варто виокремити такі:

– формувати суспільство, яке буде навчатися протягом усього життя, при цьому створювати позитивні умови для мотивації індивідуального розвитку кожної особистості;

– одночасно з розвитком системи освіти покращувати систему контролю над її якістю;

– у системі розвитку суспільства формувати національні та загальнолюдські цінності, підвищуючи при цьому роль освіти та самореалізації у професійній діяльності;

– завдяки оновленню змісту та форми організації навчально-виховного процесу постійно підвищувати якість освіти;

– спрямовувати роботу на покращення економічних та соціальних гарантів педагогічних працівників для підвищення їхнього соціального статусу;

– надавати достатнє фінансування з боку держави для підтримки технічних закладів освіти, а також для реалізації освітніх проектів [4, с. 11].

Висновки і пропозиції. Отже, варто зазначити, що розвиток міжнародного співробітництва для України є досить важливою темою саме в контексті євроінтеграції, зокрема у сфері освіти, яка є одним із головних чинників відновлення інтелектуальних та продуктивних сил нашого суспільства.

Завдяки дружній співпраці нашої держави та Європейського Союзу у векторі вищої освіти можливо запозичувати передові досягнення європейської системи освіти та адаптувати їх до наших соціально-економічних та культурних умов на сучасному етапі, а також відкрити сприятливі перспективи з підвищення конкурентоспроможності та практичної значимості вищої освіти України.

Саме завдяки побудові сучасної та збалансованої за всіма критеріями системи вищої освіти можемо забезпечити збільшення кількості висококваліфікованих кадрів у нашій державі, а також розвивати духовну культуру суспільства.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко Т. Ціннісна палітра європейського простору освіти (український вимір). Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія «Психологічні науки». 2016. Вип. 4. С. 107–113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_012_2016_4_15.
2. Бондарук Л., Щерба Л. Роль міжкультурної освіти у процесі інтеграції України в європейський простір. Педагогічний пошук. 2017. № 2. С. 32–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedp_2017_2_9.
3. Вавренюк С. Проблеми та напрями досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України. Інвестиції: практика та досвід: науково-практичний журнал. Серія «Державне управління». 2018. Вип. 14. С. 79–83.
4. Домбровська С. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти в Україні. Вища освіта України. 2013. № 3. С. 10–14.
5. Романовський С. Особливості освіти країн Європи та деякі освітні реалії України. Освіта та розвиток обдарованої особистості. 2017. № 5. С. 47–53.

Вавренюк С. А. Перспективы развития сотрудничества Украины и Европейского Союза в сфере высшего образования

Статья посвящена вопросу современного состояния сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом по развитию системы высшего образования, которая будет отвечать требованиям сегодняшнего дня и иметь высокий уровень качества и конкурентоспособности. Рассматривая современные достижения в системе высшего образования Украины, автор подчеркивает необходимость ряда преобразований в ней для перспективного ее развития и взаимодействия в рамках процесса евроинтеграции.

Ключевые слова: *система высшего образования, реформирования высшего образования, процесс евроинтеграции, Erasmus+, качество образования.*

Vavrenyuk S. Prospects for the development of cooperation between Ukraine and the European Union in the field of higher education

This article focuses on the current state of cooperation between Ukraine and the European Union on the development of the higher education system, which will meet the requirements of today, and have a high level of quality and competitiveness. The author emphasizes the need for a number of transformations in the state's higher education system for its promising development and interaction within the European integration process, reviewing modern achievements in the higher education system of Ukraine.

Key words: *higher education system, higher education reform, European integration process, Erasmus+, quality of education.*

УДК 338.26(477):352

В. М. Горбик
кандидат наук з державного управління,
генеральний директор Державного підприємства
«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

МОДЕЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ

У статті розглянуто теоретичні підстави моделювання у сфері екологізації в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Проаналізовано основні практичні підходи, моделі та перспективи вказаного моделювання з погляду еколого-економічної ефективності. Доведено, що моделювання дає змогу обґрунтувати управлінські рішення під час планування розвитку території, пов'язані з оцінюванням та прогнозуванням стану природно-економічного потенціалу регіону. Розглянуто сучасний стан лісового господарства Київської області та обґрунтовано необхідність застосування моделювання для його ефективного функціонування на прикладі Державного підприємства «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс».

Ключові слова: *державне управління, регіон, екологізація, природно-економічний потенціал, лісове господарство, моделювання.*

Постановка проблеми. Перехід до сталого розвитку регіону покликаний забезпечити збалансоване розв'язання проблем соціально-економічного та природно-економічного потенціалу для збереження сприятливого навколишнього середовища та природних ресурсів, задоволення потреб нинішнього й майбутніх поколінь. Проблематика дослідження пов'язана зі зміною планової системи господарювання на ринкову. Багато завдань та ведення розрахунків, що застосовувалися попередніми роками, не відповідають сучасним проблемам підприємств і держави, не відображають усього спектра змін в економіці регіону.

У сучасних умовах, коли перед нашою країною і всією світовою спільнотою гостро постало питання розв'язання екологічних проблем, застосування моделювання для оптимізації використання лісових ресурсів, що зумовить покращення екологічного стану навколишнього середовища, природно-економічного потенціалу регіону, стає особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням екологізації в механізмі державного управління приділяється багато уваги дослідників як в Україні, так і за кордоном. Ідеї екологічного державного управління, а також пропозиції щодо впровадження відповідних механізмів містяться у наукових працях таких вітчизняних учених: В. Андронова [1], Г. Балюка [3], О. Бондара, О. Веклич, Т. Галушкіної, О. Олефіренко, І. Синякевич, В. Шевчука та інших. Серед зарубіжного наукового доробку в контексті обґрунтування розвитку екологізації державного управління особливий інтерес становлять роботи Р. Аллена, Е. Белсдона, Дж. Боверса, С. Бобильова, Л. Брауна, І. Валерстейна та інших.

Чимало досліджень екологічного спрямування проведено і у вітчизняній галузі науки «Державне управління». Зокрема, цією проблематикою займалися А. Антонов, В. Бакуменко, А. Балашов [2], П. Гаман, Т. Іванова [4], Н. Малиш [7], С. Марова, О. Мордвинов, О. Осауленко [8], О. Шаптала та інші.

Значний внесок у розробку моделей та управління лісовим господарством зробили такі науковці, як В. Глотов, П. Коробов [6], С. Перепелицький, І. Синякевич та інші.

Мета статті полягає у визначенні основних теоретичних та методологічних концептів і розробленні нових підходів до моделювання у сфері екологізації в механізмі

© Горбик В. М., 2018

державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, до збалансованого управління лісовим господарством, що означає використання лісів і лісових земель таким чином, щоб зберігалося їх біорізноманіття, продуктивність, регенераційні здібності та потенціал для використання в сьогоденні та майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Механізм державного управління природно-економічним потенціалом спрямований на вирішення важливих проблем регіонального розвитку, пов'язаних із трансформацією структури господарської діяльності, вдосконаленням територіальної організації виробництва та розселення, раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу, охороною навколишнього середовища. Нерівномірність регіонального розвитку, необхідність вирішення соціально-економічних проблем у депресивних регіонах спричинили виникнення теорій, у яких напрями подолання диспропорцій і перспективи природно-економічного розвитку обґрунтовувалися за допомогою моделювання. Головним показником, що брався до уваги для з'ясування рівнів депресивності, був валовий внутрішній продукт регіонів, що давало змогу провести ранжування останніх.

Усе більшу роль у механізмі державного управління відіграє природно-економічний потенціал регіонів, який характеризується наявністю як економічних, так і неекономічних інтересів суб'єктів економічного процесу. Орієнтація на ресурси веде до зниження економічного потенціалу. Водночас політика раціонального природокористування встановлює обмеження на використання згаданого потенціалу, що нині лише гальмує розвиток бізнесу в регіоні. У нових умовах господарювання варто говорити про економічну відповідальність бізнесу, яка проявляється в можливості забезпечення необмеженого економічного зростання і соціально-економічного розвитку. Особливо гостро це питання стоїть у природно-економічних системах із низьким потенціалом і специфічними умовами господарювання.

Таким чином, існує проблема виявлення, визначення та зміни природно-економічного потенціалу, формування механізмів та інструментів держаного управління збалансованим розвитком регіонів. Моделювання у сфері екологізації – це основний специфічний метод механізму державного управління, застосовуваний для цілей аналізу та синтезу систем управління природно-економічним потенціалом регіонів; це особливий пізнавальний прийом, коли суб'єкт замість безпосереднього дослідження об'єкта пізнання обирає (створює) схожий допоміжний об'єкт – образ (модель), досліджує його, а отримані нові знання автоматично переносить на об'єкт-оригінал. Процес моделювання припускає використання різних загальнологічних методів, що дають змогу досить обґрунтовано зарахувати метод моделювання до класу синтетичних загальнонаукових методів пізнання. Модель природно-економічного явища, побудована на основі математичного інструментарію, є насамперед економіко-математичною.

Сфера екології відіграє особливу роль у соціально-економічному та природно-економічному розвитку регіону, оскільки у широкому розумінні поєднує все матеріальне, що оточує та впливає на його збалансований розвиток.

Моделювання у сфері екологізації в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів вимагає проведення широкомасштабних досліджень і експериментів, що в теперішніх умовах є складним і навіть неможливим. Ідея моделювання полягає в заміщенні досліджуваного регіону (об'єкта) його аналогом. Інформаційні моделі представляють характеристики регіону (об'єкта) у вигляді даних певної системи, математичні ж моделі формулюють закономірності динаміки розвитку регіону (об'єкта) у вигляді числових співвідношень. Специфікою проблем моделювання екологізації є той факт, що ці завдання пов'язані із тривалістю періоду дослідження. Поєднання різних елементів моделі утворюють різні класи завдань математичного моделювання, що вимагають і різних методів розв'язання [8, с. 37].

Моделювання у сфері екологізації в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів забезпечує його ефективне використання,

яке полягає в генерації варіантів, прив'язки до проектів і формуванні програм використання природно-економічного потенціалу. Використання останнього та державне управління ним традиційно визначається через розрахунок ефективності програм розвитку регіону. Ефективність державного управління нині традиційно розглядається за критеріями корпоративної, регіональної та бюджетної ефективності. Корпоративна ефективність – це відношення валового прибутку до освоєних інвестицій за проектом. Регіональна ефективність – це відношення одержуваної за реалізації проекту доданої вартості до валового регіонального продукту. Цей критерій показує внесок проекту в приріст регіональних ресурсів, які можуть бути використані на кінцеве споживання і накопичення. Бюджетна ефективність – це відношення сумарних податкових і неподаткових надходжень у бюджетну систему, що виникають у результаті реалізації інвестицій проекту, до величини інвестицій за проектом. Подібні підходи до оцінки ефективності програм природно-економічного розвитку засновані на розрахунку оперативного ефекту, який проявляється переважно в момент реалізації та експлуатації інвестиційних проектів.

В основу розроблення економіко-математичного моделювання екологізації в механізмі державного управління розвитку регіону повинен бути покладений принцип програмно-цільового підходу. Мета таких програм – забезпечити збалансоване задоволення потреб щодо соціально-економічного та природно-економічного розвитку регіону в природних ресурсах на основі екологічно орієнтованої структурної перебудови економіки та розміщення продуктивних сил, а також раціонального використання природних ресурсів для збереження екосистем території відповідно до принципів сталого розвитку. Таким чином, відповідно до вимог програмно-цільового підходу слід визначити основні принципи переходу до такої моделі, яка включає фактори й умови екологічного розвитку природно-економічного потенціалу регіону.

Щоб забезпечити ефективне управління природно-економічним потенціалом регіонів, слід створити відповідний орган (пристрій керування – суб'єкт управління – регулятор), у ролі якого можуть бути державні органи управління, територіальні органи.

Лісові ресурси є важливим регулятором стабільності екологічної рівноваги навколишнього середовища, тому, зважаючи на цілий ряд екологічних проблем, наявних у нашій країні, розв'язання завдань ефективного функціонування лісового комплексу держави є надзвичайно актуальним.

Лісистість у різних природних зонах Київської області має значні відмінності й не досягає оптимального рівня, за якого ліси найпозитивніше впливають на клімат, ґрунти, водні ресурси, а також забезпечують одержання необхідної кількості товарної деревини. На сьогодні функціонування лісового господарства області здійснюється відповідно до Регіональної комплексної програми розвитку лісового (муніципального) фонду Київської області на період до 2022 р., розробленої згідно з положеннями Державної цільової програми розвитку лісового господарства України на 2016–2020 рр. та Стратегії розвитку Київської області на період до 2020 р. Важливим питанням згаданої Стратегії є забезпечення регулювальної ролі лісів у природно-економічному балансі регіону і збереження наявного лісового фонду та примноження його. Покращення наукового забезпечення розвитку галузі лісового господарства, проведення еколого-просвітницьких заходів – у переліку важливих завдань, що стоять перед підприємствами лісового господарства та державою.

Відповідно до визначених проблем, на розв'язання яких спрямована Регіональна комплексна програма розвитку лісового (муніципального) фонду Київської області на період до 2022 р., виходячи з основних шляхів та способів їх розв'язання, планується реалізація таких заходів:

1. *Відтворення лісових ресурсів:* обробіток ґрунту під лісові культури (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 1 468,75 тис. грн; у результаті очікується збільшення площі та якості ґрунту під заліснення); заготівля лісового насіння (передбачається загальна сума фінансування з обласного

бюджету – 10 564,5 тис. грн; у результаті очікується отримання якісного сортового насіння); вирощування садивного матеріалу в розсадниках (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 38 514,75 тис. грн; у результаті очікується збільшення кількості якісного садивного матеріалу); садіння і висівання лісу (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 10 500,0 тис. грн; у результаті очікується відновлення лісу); сприяння природному поновленню, реконструкції насаджень (за незначного фінансування у результаті очікується формування лісового середовища та покращення стану насаджень); догляд за лісовими культурами (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 31 625,0 тис. грн; у результаті очікується поліпшення умов приживлюваності й росту культивованих порід); доповнення лісових культур (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 1 446,0 тис. грн; у результаті очікується введення відсутніх порід).

2. *Забезпечення охорони і захисту лісів:* будівництво протипожежних модулів (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 22 000,0 тис. грн; у результаті очікується забезпечення профілактики, недопущення пожеж та належний захист лісу від них); будівництво об'єктів лісогосподарського призначення (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 5 310,0 тис. грн; у результаті очікується покращення процесу зберігання та переробки деревини); створення лісового розсадника (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 5 000,0 тис. грн; у результаті очікується впровадження прогресивних технологій вирощування із застосуванням агростимуляторів, мінеральних та органічних добрив, менізації доглядів у декоративних розсадниках); відновлення лісовозної дорожньої мережі, ремонт і реконструкція доріг, будівництво нових протипожежних та лісовозних автодоріг (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 54 435,0 тис. грн; у результаті очікується створення нових та відновлення частин наявних доріг); захист лісу від шкідників і хвороб (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 645,24 тис. грн; у результаті очікується одержання високоякісної лісосировини).

3. *Управління лісовим господарством:* інвентаризація – проведення землевпорядних та лісовпорядних робіт (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 66 415,2 тис. грн; у результаті очікується встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель); придбання й оновлення парку лісогосподарської техніки (передбачається загальна сума фінансування з обласного бюджету – 23 487,8 тис. грн; у результаті ходу очікується раціональне та практичне використання трудових ресурсів) [9].

Пріоритетним напрямом Державного підприємства «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс» (далі – Підприємство) на сьогодні є забезпечення розширеного відтворення лісів. Одночасно з лісовідновленням триває робота щодо збільшення лісистості області, створення нових лісів на землях, які раніше не були вкритими лісовою рослинністю. Також Підприємством передбачається за власні кошти реалізувати у 2019 р. такі заходи:

– створення лісових культур на площі 560 га (на 90 га більше, ніж у 2018 р.), з яких під природне поновлення залишено 140 га;

– закладання розсадників на площі 0,2 га у Димарському агролісництві;

– заготівля насіння деревних порід у кількості 7 300 кг, а саме дуба звичайного – 5 110 кг, дуба червоного – 2 190 кг.

– проведення робіт із підготовки ґрунту для створення лісових культур на наступний рік на площі 560 га;

– здійснення рубок догляду за лісом на загальній площі 480 га (на 30 га більше, ніж у 2018 р.), зокрема прохідних рубок на 152 га (на 14 га більше, ніж у 2018 р.);

вибірково санітарних рубок – 570 га (на 50 га більше, ніж у 2018 р.); суцільно-санітарних рубок – 388 га (на 35 га більше, ніж у 2018 р.); освітлення – 20 га (на 2 га більше, ніж у 2018 р.); прорідження – 152 га (на 14 га більше, ніж у 2018 р.).

– налагодження співпраці з ПАТ «Київобленерго» та органами влади на місцях щодо відбору сухостійних та аварійних дерев, які потребують рубки, щодо розчищення повітряних ліній електропередач. Так, протягом 2018 р. було проведено роботи з розчищення повітряних ліній електропередач на загальній площі 9 га (Таращанське – 4,4 га, Шпилівське – 2,8 га, Богуславське – 4,5 га агролісництва).

Для підвищення якості лісів на території Підприємства, для попередження вчинення незаконних рубок, лісових пожеж та інших можливих порушень кримінального та природоохоронного законодавства Підприємством розроблено Наказ «Про посилення контролю за станом лісів» від 30 травня 2016 р. № 47. Він передбачає встановлення персональної відповідальності за здійснення оперативного контролю за станом утримання, збереження та відновлення лісів на земельних лісових ділянках Підприємства, визначає чіткий алгоритм повідомлення керівництва про виявлені порушення за визначеною цим Наказом формою.

Лісогосподарська діяльність Підприємства, зокрема роботи зі створення мінералізованих смуг гасіння лісових пожеж, регламентована чинними нормативно-правовими актами. Зазначені роботи проводяться за допомогою спецтехніки (пожежні машини та трактори), яка утримується на балансі Підприємства, або орендованої спецтехніки. З початку пожежонебезпечного періоду та станом на сьогодні Підприємством вживаються усі необхідні заходи для попередження виникнення лісових пожеж на території лісових масивів відповідних агролісництв. Розроблено, затверджено та погоджено з відповідними службами оперативно-мобілізаційні плани із залучення сил та засобів на випадок гасіння великих лісових пожеж.

До початку та протягом пожежонебезпечного періоду вжито ряд заходів для попередження виникнення лісових пожеж: створено та здійснено догляд за мінералізованими смугами навколо лісових масивів протяжністю 279,1 км; поновлено 100 плакатів наглядної агітації на протипожежну тематику; підготовлено пожежну та спеціальну техніку, обладнання й інвентар для гасіння лісових пожеж; створено резерв паливно-мастильних матеріалів на Підприємстві в об'ємі 500 літрів; із працівниками агролісництв проведено інструктажі з питань пожежної безпеки; приведено в належний санітарний стан місця масового відпочинку громадян та пункти рекреаційного призначення; серед населення проведено роз'яснювальні роботи щодо заборони спалювання сухої рослинності, сміттєзвалищ і порушення правил пожежної безпеки в лісах.

Для проведення розрахунків щодо економічної ефективності діяльності лісових підприємств існує досить багато різних методик, які уможливлюють отримання достовірних результатів, але сьогодні немає досконалої методики розрахунку екологічної ефективності, яка би враховувала повністю вплив виробничої діяльності на екологічний стан лісів. Тому в процесі розроблення будь-якої моделі лісового господарства потрібно враховувати екологічні, економічні та соціальні вимоги сьогодення, тобто комплексне моделювання лісової екосистеми повинне мати на меті пошук такого рішення, яке б забезпечило оптимальне користування всіма її компонентами з урахуванням суспільних пріоритетів.

Висновки і пропозиції. Моделювання дає можливість оптимізувати процес стратегічного планування, аналізу та державного управління природно-економічним потенціалом регіону. Економіко-математичне моделювання упорядковує та зменшує інформаційний потік, який надходить під час дослідження внутрішнього середовища регіону, що значно покращує рівень ефективності механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону та підприємств лісового господарства. Дослідження процесів екологізації в регіоні за допомогою економіко-математичного моделювання дає змогу оцінити рівень ефективності діяльності механізму державного управління та під-

приємства за минулий період і спрогнозувати ефект від впровадження тих чи інших заходів управління на наступні роки.

Враховуючи специфіку екологізації, аналіз впливу зовнішнього середовища можливо провести тільки за допомогою суб'єктивних методів оцінки стану цього середовища. Тому сьогодні досліджується загальний підхід до моделювання еколого-економічних процесів регіону з максимальним урахуванням впливу факторів зовнішнього середовища та можливості включення у структуру обмежень діяльності підприємств, які надходять зі сфер зовнішнього середовища (екологічної, соціальної, економічної, політичної, технологічної).

Сьогодні у практиці моделювання лісівничих процесів застосовують усі типи моделей (оптимізаційні, імітаційні та змішані). Змішані моделі є найбільш прийнятними, оскільки вони дають змогу поєднувати імітацію лісових процесів з екстремальними критеріями. Оскільки лінійна статична модель не може забезпечити повністю дотримання вимог лісокористування, то майбутнє – за нелінійним, динамічним моделюванням, яке в зарубіжній практиці широко застосовується сьогодні для знаходження оптимальних стратегій лісового господарства [6, с. 163].

В Україні необхідне використання методів моделювання лісівничих процесів, які би враховували екологічні, економічні та соціальні чинники, що дасть змогу швидше втілити принципи сталого розвитку в практику ведення лісового господарства.

Список використаної літератури:

1. Андронов В. Механізми державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики в Україні. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2. С. 1–5.
2. Балашов А. Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України: автореф. дис. … докт. наук із держ. упр. Запоріжжя, 2010. 36 с.
3. Балюк Г. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічного складника концепції сталого розвитку. Право України. 2011. № 2. С. 85–94.
4. Іванова Т. Державне управління еколого-економічною безпекою як умова сталого розвитку: автореф. дис. … докт. наук із держ. упр. Київ, 2011. 36 с.
5. Івануса А. Оптимізація виробничих зв'язків підприємств територіального лісопромислового комплексу за критеріями еколого-економічної ефективності: автореф. дис. … канд. екон. наук. Львів, 2003. 21 с.
6. Коробов П. Экономико-математические методы планирования в лесной промышленности. Москва, 1968. 184 с.
7. Малиш Н. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України: автореф. дис. … докт. наук із держ. упр. Київ, 2012. 36 с.
8. Осауленко О. Моделювання та управління сталим соціально-економічним розвитком: автореф. дис. … докт. наук із держ. упр. Київ, 2002. 36 с.
9. Регіональна комплексна програма розвитку лісового (муніципального) фонду Київської області на період до 2022 року.

Горбик В. Н. Моделирование в сфере экологизации в механизме государственного управления природно-экономического потенциала

В статье рассмотрены теоретические основания моделирования в сфере экологизации в механизме государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов. Проанализированы основные практические подходы, модели и перспективы указанного моделирования с точки зрения эколого-экономической эффективности. Доказано, что моделирование позволяет обосновать управленческие решения при планировании развития территории, связанные с оценкой и прогнозированием состояния природно-экономического потенциала региона. Рассмотрено современное состояние лесного хозяйства Киевской области и обоснована необходимость применения моделирования для его эффективного функционирования на примере Государственного предприятия «Специализированное лесохозяйственное предприятие «Киивоблагролис».

Ключевые слова: *государственное управление, регион, экологизация, естественно-экономический потенциал, лесное хозяйство, моделирование.*

Horbyk V. Modeling in the ecologization in the mechanism of public government by natural economic potential

In the article the theoretical grounds of modeling in the field of ecologization in the mechanism of state management of natural and economic potential of regions are considered. The main practical approaches, models and prospects of such modeling from the point of view of ecological and economic efficiency are analyzed. It is proved that simulation enables to justify management decisions during the planning of the territory development, connected with the estimation and forecasting of the state of natural and economic potential of the region. The present state of the forestry of the Kyiv region is considered and the necessity of using the simulation for its effective functioning is grounded on the example of the State Enterprise "Specialized Forest Enterprise "Kyivoblagrolis".

Key words: *state administration, region, ecologization, natural-economic potential, forestry, modeling.*

УДК 336

В. М. Грудницький
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії та права
Донецького національного технічного університету

Н. М. Старостенко
студентка магістратури
Донецького національного технічного університету

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ

У статті розглянуто особливості державного управління фінансовою системою у країнах Європейського Союзу. Проаналізовано, що шляхи розвитку фінансових систем у різних країнах відрізняються, що пов'язано з різними факторами. Визначено, що у процесі становлення фінансової системи України необхідно врахувати досвід державного управління фінансовою системою в європейських країнах.

Ключові слова: *державне управління, фінансова система, суб'єкти, законодавство, бюджет, фінанси.*

Постановка проблеми. Ефективне функціонування фінансової системи України є запорукою успішного проведення цілого комплексу реформ у нашій країні. Від дієвої банківської системи залежить фінансове забезпечення різних сфер суспільного життя. Сьогодні триває становлення фінансової системи України, яке розпочалося ще за часів проголошення незалежності. Цей процес непростий, він досить складний і суперечливий. Можемо говорити, що в Україні вже закладено основи фінансової системи ринкового типу, але варто зазначити, що цей процес є довготривалим, адже остання повинна бути здатною адекватно реагувати на виклики різного характеру. Наприклад, неможливо не акцентувати на розвитку ринку криптовалюти. Більше того, лунають заклики до створення фінансової системи, яка би могла використовувати біткоін як стандартну валюту. Таким чином, досвід державного регулювання фінансовою системою у країнах Європейського Союзу має актуальне значення і для розвитку фінансової системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем окремих аспектів державного управління фінансовою системою України присвячено наукові праці таких учених, як І.М. Бурденко, В.С. Загорський, М.І. Карлін, С.В. Захарін, Б.В. Деревянко та інші.

Мета статті – проаналізувати досвід державного управління фінансовою системою в найбільш економічно розвинутих країнах Європейського Союзу та визначити деякі напрями вдосконалення державного регулювання фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Українська держава прагне повною мірою долучитися до західноєвропейських інтеграційних процесів, а також побудувати власну економіку за європейським зразком. Але досягнення цієї мети неможливе без дослідження зарубіжного досвіду управління фінансовою системою і шляхів його використання в Україні.

На важливості вивчення зарубіжного досвіду розвитку фінансової системи як основної умови вдосконалення вітчизняного фінансового сектора національної економіки акцентували ряд дослідників. Так, наприклад, С.Є. Коновал зазначає, що останніми роками загальносвітовою тенденцією є лібералізація і глобалізація фінансових систем та, як наслідок, під-

© В. М. Грудницький, Н. М. Старостенко, 2018

вищення мобільності капіталу і зростання економічних ризиків. Саме тому державне регулювання фінансових систем набуває все більшого значення. Однак слід зауважити, що недостатньо дослідженим є використання світового досвіду державного регулювання фінансовою системою з позиції його адаптації до українських реалій [1, с. 46].

Федеративна Республіка Німеччина є країною з найпотужнішою економікою в Європі, за що її справедливо називають одним із «локомотивів» світової економіки. За рівнем економічного розвитку, величиною економічного потенціалу, часткою у світовому виробництві, ступенем участі в міжнародному поділі праці й іншими найважливішими критеріями вона належить до найбільш високорозвинених держав світу, входить до так званої «Великої сімки».

Специфіка фінансової системи Німеччини зумовлена її територіально-політичним ладом – федеративна парламентська республіка. Залежно від того, про які аспекти фінансової сфери йдеться (про бюджетний процес чи управління ринком фінансових послуг), можливо виділити такі основні суб'єкти механізму управління національною фінансовою системою Німеччини:

а) Міністерство фінансів (готує проект бюджету на рівні федерації) та уряд (представляє проект бюджету на розгляд парламенту);

б) представницькі органи:

– Бундесрат (попередній розгляд і затвердження проекту закону про бюджет). Слід зазначити, що питання, які стосуються суверенних прав федеральних земель, особливо фінансові та адміністративні, зазвичай є предметом дискусій і суперечок, і тому в середньому трохи більше половини всіх законопроектів проходить через верхню палату парламенту. Крім того, Бундесрат має право сформулювати негативний висновок за допомогою одного із законопроектів, але тільки невелика їх кількість не отримує схвалення у верхній палаті;

– Бундестаг (стверджує проект бюджету), у складі якого функціонує бюджетний комітет (традиційно голова цього комітету обирається від представників опозиційних партій);

– Підкомітет із перевірки звітності (бере участь у перевірці виконання бюджету);

– Федеральна рахункова палата – найвищий контрольний орган ФРН у сфері державних фінансів (контролює окремі напрями виконання бюджету);

в) Федеральний казначейський двір – незалежна державна установа, що діє відповідно до Федеральної і земельної конституції та функціональне призначення якої полягає в контролі за економічною і фінансовою діяльністю (також він може перевіряти роботу Міністерства фінансів).

У процесі розгляду бюджету кожна з палат парламенту Німеччини має право вносити поправки до проекту бюджету і вимагати відповідну необхідну інформацію від уряду. У бюджетному процесі Німеччини діє принцип поділу влади, згідно з яким виконання бюджету – абсолютна компетенція уряду, і парламент не має права вимагати від уряду, щоб він повністю виконував окремі статті (як правило, контролюються лише основні показники). Згідно з німецьким бюджетним правом, міністр фінансів може здійснювати додаткові витрати тільки в тому разі, коли є економія за іншими статтями витрат, не виходячи із затверджених контрольних цифр. Фактичне виконання бюджету покладено на Міністерство фінансів, а касове – на Бундесбанк [5, с. 37].

Контроль же за виконанням бюджету здійснюють як виконавчі органи влади через свої відповідні спеціальні структурні ланки, так і законодавчі, зокрема через Федеральну рахункову палату. Крім того, оцінку ефективності діяльності Міністерства фінансів здійснює Федеральний казначейський двір. За результатами перевірок органів здійснення контролю проводиться регулярне інформування громадськості. Варто зазначити, що і самі суспільні інститути контролюють законність, доцільність і раціональність використання державних бюджетних коштів.

На рівні окремих суб'єктів країни управління бюджетним процесом здійснюють відповідні місцеві представницькі та виконавчі органи влади, а також представники громадськості.

Що стосується регулювання ринку фінансових послуг у Німеччині, то на початку

2000-х рр. вона відмовилася від децентралізованого управління цією галуззю і ввела новий фінансовий мегарегулятор – Федеральну службу з регулювання фінансових ринків (далі – ФСРФР), яка була створена шляхом злиття Федерального управління банківського нагляду, Федерального управління страхового нагляду та Федеральної комісії із цінних паперів. Указаний суб'єкт управління фінансовою сферою підпорядковується Федеральному міністерству фінансів Німеччини. Керівництво ФСРФР здійснює Виконавчий комітет, Президент та Адміністративна рада. Виконавчий комітет складається з Голови та чотирьох Головних виконавчих директорів. Права й обов'язки Комітету регулюються статутом, затвердженим Федеральним міністерством фінансів. Цікаво, що діє ФСРФР за рахунок коштів фінансових установ, які нею контролюються. При цьому для забезпечення ефективного використання коштів створено спеціальну адміністративну раду, яка складається із представників фінансових установ, парламенту і декількох федеральних міністерств.

До організаційної структури ФСРФР входять такі департаменти: з контролю за кредитними операціями; з контролю за страховими компаніями; з нагляду за торгівлею на ринку цінних паперів. Крім цих підрозділів, існують три департаменти, які займаються загальними питаннями (розвиток фінансових ринків, страхування фінансових активів, боротьба з відмиванням «брудних» грошей) [5, с. 39].

Також варто зазначити, що у складі судової гілки існує окрема група судів, які займаються розглядом справ фінансового характеру.

Наступна країна – Французька Республіка – також є одним зі світових лідерів за рівнем економічного розвитку. За своїм територіально-політичним устроєм Франція – це унітарна президентська республіка, тобто її головною посадовою особою є президент. Його позиції є одними з найсильніших у світі серед держав, що мають інститут президентства. Країна розділена на 22 регіони, 96 департаментів і близько 36 тис. комун.

До складу Франції входять 5 заморських департаментів, 4 заморські території і територія з особливим статусом – Майоте.

Головним законотворчим органом країни є парламент, який має дві палати – Національні збори (нижня палата) і Сенат. Депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням, а Сенат – непрямим голосуванням. У Сенаті представлені територіальні колективи республік, а також французів, що проживають за межами основної територіальної частини Франції.

Центральним органом виконавчої влади є Уряд Франції, який проводить політику нації. За Конституцією Франції 1958 р. уряд несе відповідальність перед парламентом.

Слід також зазначити, що характерною рисою органів державної влади є наявність Економічної і соціальної ради, яка дає висновки щодо проектів законів, декретів, консультує уряд із питань економічного або соціального характеру, повідомляє в парламенті стосовно відповідних проектів або пропозицій [3, с. 42].

Фінансова система Франції як унітарної держави – дворівнева, що включає загальнодержавні та місцеві фінанси. До складу фінансової системи входять такі ланки: центральний (державний) бюджет, місцеві бюджети, спеціальні фонди і фінанси державних підприємств. Особливістю фінансової системи Франції є створення і функціонування низки фондів спеціального призначення, спеціальних рахунків і приєднаних бюджетів, деякі з яких входять до складу бюджету, а решта – позабюджетні. Усі вони певною мірою юридично та організаційно самостійні і мають власні джерела формування доходів.

Головними учасниками бюджетного процесу у Франції є:

– президент;
– уряд;
– парламент;
– спеціальні державні установи: Міністерство економіки та фінансів, Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Економічна і соціальна рада.

Головним суб'єктом складання проекту бюджету є Міністерство економіки та фінансів Франції. Після узгодження урядом проект подається до парламенту, де відбувається його розгляд в обох палатах із подальшим прийняттям. Якщо після двох спільних обговорень в обох палатах парламенту проект бюджету не отримує схва-

лення, президент має право своїм указом оголосити бюджет законом. Слід зазначити, що нині парламент Франції у процесі затвердження доходів бюджету, крім власне плану надходжень, також схвалює: обсяг фонду оплати праці та чисельності зайнятих осіб у громадському секторі, обсяги доходів і відрахувань, які передаються до фондів ЄС; звіт про рух грошових коштів уряду; максимальний рівень державного боргу і його річний приріст. Парламент схвалює тільки нові місії і програми, однак депутати можуть висувати пропозиції щодо перерозподілу ресурсів між окремими програмами. Таким чином, із проведенням бюджетної реформи обговорення витрат бюджету в парламенті фактично є не дебатами щодо обсягів фінансування міністерств і відомств, а визначенням цілей державної фінансової політики.

Що ж стосується виконання бюджету, то цей процес здійснюється цілим рядом фінансових служб. Слід зазначити, що для Франції характерна наявність досить складної і розгалуженої системи фінансового контролю, значна частина якого здійснюється саме у сфері використання бюджетних коштів [7, с. 38].

Основними суб'єктами згаданого контролю є:

– парламент, який реалізує цей контроль як безпосередньо через свої відповідні комісії, так і за допомогою Рахункової палати;

– Рахункова плата, яка відповідно до ст. 42 Конституції Франції (1958 р.) сприяє парламенту в контролі за діяльністю уряду. Вона допомагає парламенту й уряду контролювати виконання фінансових законів і законів про фінансування соціального забезпечення, а також оцінювати всі напрями діяльності органів публічної влади в інтересах населення. Оприлюднивши свої доповіді, Рахункова палата сприяє інформуванню громадян. Рахунки публічних адміністративних відомств ведуться в належній формі і чесно. Вони правильно відображають результати їхньої управлінської діяльності, їхнє майно та їхнє фінансове становище;

– численні міністерські управління і відомства, які здійснюють адміністративний контроль над фінансовою сферою. Особлива роль тут належить Міністерству бюджету, державної звітності та державної служби, а саме його підрозділам: бюджетного управління, Головному управлінню публічної звітності, Службі бюджетного і бухгалтерського контролю міністерств.

Також адміністративне інспектування та контроль у Франції здійснюють: Генеральна інспекція фінансів, яка підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків і державної реформи та Міністерству економіки, промисловості і зайнятості; Генеральна інспекція адміністрації, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів; Генеральна інспекція соціальних справ, яка підпорядковується Міністерству праці, соціальних відносин сім'ї і соціальної солідарності.

Зазначені органи здійснюють за своїм напрямом: контроль і перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримують державні кошти; аудит і оцінку оперативності впровадження стратегічних рішень для допомоги установам поліпшити їх стратегії, підвищити якість послуг і вдосконалити управління ресурсами; консультативну допомогу щодо впровадження рекомендацій, наданих інспекцією. З економічною злочинністю бореться Управління конкуренції, витрат і боротьби з економічними злочинами, підпорядковане Міністерству економіки, промисловості та зайнятості, а з корупцією – Центральна служба попередження корупції, підпорядкована Міністерству юстиції [6, с. 44].

Окремо варто кілька слів сказати про фінансові суди Франції, головним серед яких є Основний суд Рахункової палати Франції (Рахункова палата). Крім того, у Франції діють і регіональні суди з аудиту, які перевіряють державні фінанси, державні установи (зокрема, інших судів) і громадські організації. Суд Рахункової палати публікує річний звіт і може направляти кримінальні справи до органів прокуратури. Він також може безпосередньо оштрафувати державних скарбників за неправильне використання коштів і направити державних службовців, які зловживають витрачанням коштів, до суду фінансової та бюджетної дисципліни.

Основні і регіональні суди з аудиту не судять бухгалтерів приватних організацій. Однак у деяких випадках вони можуть проводити ревізії їхньої діяльності, особливо коли організація отримала урядовий контракт на комунальні послуги, що вимагають постійного користування громадським надбанням, або якщо організація є учасником торгів за державним контрактом. Суд Рахункової палати часто веде справи різних державних установ, парламентських комісій і громадських асоціацій, але він може також звернути свою увагу на дії будь-якого французького громадянина або організації, що діє у Франції.

Стосовно організації і функціонування механізму управління фінансовою системою у Федеративній Республіці Німеччині виділено важливі моменти, які можуть бути корисними для України, зокрема: активна участь інститутів громадянського суспільства у процесі контролю над законністю та ефективністю використання бюджетних коштів; налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Механізм управління фінансовою системою Франції має вигляд секторальної моделі, для якої характерна наявність дуже складної структури органів управління фінансами. При цьому основна роль у цій діяльності належить численним міністерським управлінням (відомствам, комісіям, інспекціям), які перевіряють різні аспекти функціонування фінансової сфери Франції [4, с. 72].

Варто зазначити, що протягом кількох останніх років фінансова система України, як і більшості держав світу, розширилася за рахунок набуття популярності проведення операцій із криптовалютою. Останні мають ризиковий характер, чим схожі на класичне підприємництво. Серед основних ризиків операцій із криптовалютою такі: ризик різкого зниження попиту, а відповідно і ціни на наявні криптовалюти через реалізацію державами проектів і легітимації операцій із новими видами криптовалют [2, с. 35]; ризик незаконної передачі третім особам інформації про «ID гаманець» та пароля власника біткоінів самою фірмою-надавачем послуг із розміщення гаманця [2, с. 36]; ризик для власників біткоінів полягає саме у невизначеності правового режиму операцій із криптовалютою [2, с. 37].

Висновки і пропозиції. Отже, шляхи розвитку фінансових систем у різних країнах відрізняються значною мірою. Уже наприкінці 1980-х рр. в економічному середовищі стали обговорюватися питання про можливість побудови якоїсь оптимальної моделі розвитку фінансової системи. Дослідження в області типів фінансових моделей були необхідні для прийняття рішень щодо подальшого розвитку економіки загалом. Однак, виходячи з історичних і культурних особливостей, безлічі взаємозв'язків між зовнішніми і внутрішніми факторами, було зрозуміло, що говорити про єдиний тип фінансової системи безглуздо. Тенденції розвитку фінансових систем у різних країнах і реакція економіки на світову фінансову кризу дуже відрізняються. Це дало поштовх до вивчення фінансових систем із позиції виділення різних моделей їх функціонування.

У рамках державного управління фінансовою системою України варто враховувати досвід такого управління у державах, які досягли значних успіхів у цьому напрямі, зокрема досвід країн Європейського Союзу. Особливо актуальним це питання є у світлі євроінтеграційних прагнень України, проведення гармонізації національного законодавства України до законодавства ЄС. Варто сприяти підвищенню активної участі інститутів громадянського суспільства у процесі контролю та ефективного використання бюджетних коштів. Слід провадити політику налагодження розвинених координаційних зав'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Потрібно долучитися до загальносвітової тенденції легалізації криптовалют, проведення активної державної політики у сфері віртуальних активів, створення зрозумілих умов для ведення діяльності у сфері віртуальних валют.

Список використаної літератури:

1. Бурденко І.М. Фінансові інструменти: особливості їх класифікації. Актуальні питання економіки. 2011. № 4.
2. Деревянко Б.В. Ризики здійснення операцій із криптовалютою (біткойнами) гро-

мадян і суб'єктів господарювання України. Форум права. 2017. № 3. С. 33–39. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_8.pdf.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка та ін.; за ред. І.О. Луніної. Київ, 2010. 319 с.
4. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / за ред. І.Я. Чугунова. Київ, 2011. 471 с.
5. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку: монографія. Харків, 2011. 288 с.
6. Захарін С.В. Перспективні напрями розвитку фінансової системи в контексті стимулювання інвестиційного забезпечення інноваційної діяльності. Проблеми науки. 2010. № 3.
7. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи. Київ: Академія, 2012. 376 с.

Грудницкий В. Н., Старостенко Н. Н. Опыт стран Европейского Союза по обеспечению государственного управления финансовой системой

В статье рассмотрены особенности государственного управления финансовой системой в странах Европейского Союза. Проанализировано, что пути развития финансовых систем в разных странах отличаются, что связано с различными факторами. Определено, что при становлении финансовой системы Украины необходимо учитывать опыт государственного управления финансовой системой в европейских странах.

Ключевые слова: *государственное управление, финансовая система, субъекты, законодательство, бюджет, финансы.*

Hrudnytskyi V., Starostenko N. The experience of the European Union countries in ensuring public financial management

The article deals with the peculiarities of the state management of the financial system in the countries of the European Union. It is analyzed that the development of financial systems in various countries differs, which is due to different factors. It is determined that when developing the financial system of Ukraine, it is necessary to take into account the experience of state management of the financial system in European countries.

Key words: *public administration, financial system, subjects, legislation, budget, finance.*

УДК 351:316:332

А. П. Євсюков
кандидат психологічних наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено системне моделювання державного гарантування соціально-економічної безпеки, зокрема визначено загальні характеристики моделювання у державному управлінні. Виділено складники моделі механізму державного гарантування соціально-економічної безпеки. Окреслено джерела загроз у межах указаного моделювання.

Ключові слова: *системне моделювання, соціально-економічна безпека, складники, механізм, модель.*

Постановка проблеми. Можливість повної реалізації і захищеність життєво важливих соціально-економічних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз у державі існує завдяки усуненню передумов і подоланню наявних протиріч, досягненню збалансованості інтересів кожного з учасників соціально-економічних відносин. Так, під соціально-економічною безпекою слід розуміти стан системи соціально-економічних відносин між суб'єктами господарювання, індивідами, державними інститутами у рамках національної економіки та в інших сферах соціально-економічної діяльності. Тобто повинна бути побудована модель діяльності, що буде забезпечувати зазначений стан системи соціально-економічних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні умови сприяли активному розвитку наукових досліджень у сфері державного гарантування соціально-економічної безпеки, зокрема таких учених, як В. Куценко [2], В. Скуратівський [3], В. Тертичка [4] та інші.

Однак недостатньо вивченими залишаються питання застосування системного моделювання в указаній сфері.

Метою статті є системне моделювання державного гарантування соціально-економічної безпеки.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань:

– визначити загальні характеристики моделювання у державному управлінні;

– виділити складники моделі механізму державного гарантування соціально-економічної безпеки;

– окреслити джерела загроз у межах системного моделювання державного гарантування соціально-економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У практиці державного управління моделювання як метод наукового пізнання використовується для організації, планування, удосконалювання конкретних видів діяльності держави. Моделювання допускає побудову певного образу об'єкта (предмета, процесу або явища), що досліджується, та є системою елементів, що відтворюють його основні характеристики (зв'язки, функції тощо). Аналогія між досліджуваним об'єктом та моделлю дозволяє переходити від моделі до безпосереднього об'єкта і співвідносити з ним результати, отримані у процесі дослідження останньої.

Модель системного державного механізму гарантування соціально-економічної безпеки України повинна ґрунтуватися на структурі державного гарантування соціально-економічної безпеки.

У контексті цього дослідження об'єктом моделювання є діяльність органів державної влади й суб'єктів господарювання щодо гарантування соціально-економічної безпеки [1; 4].

© Євсюков А. П., 2018

Відповідно до системного підходу, модель механізму державного гарантування соціально-економічної безпеки повинна містити:

– цілі й завдання діяльності;

– суб'єкт діяльності;

– об'єкт діяльності та його основні особливості;

– загрози, від яких об'єкт діяльності повинен бути захищеним, та відповідні механізми реалізації захисту;

– умови (або особливості середовища), в яких здійснюється діяльність;

– форми, методи та засоби, що використовуються суб'єктами діяльності для досягнення поставлених цілей і розв'язання конкретних завдань;

– тактику використання сил і засобів для захисту інтересів суб'єкта діяльності;

– результат діяльності як прогнозовану форму досягнення мети.

Вихідним моментом моделювання є визначення мети діяльності. У контексті дисертаційної роботи така мета формулюється у гарантуванні соціально-економічної безпеки України. Для побудови моделі системного механізму державного гарантування соціально-економічної безпеки методологічне значення також має і питання про визначення «носіїв», джерел або суб'єктів загроз, дії яких спрямовані проти життєво важливих соціально-економічних інтересів суспільства та держави. Їхніми носіями є природні сили, об'єктивні процеси й фактори соціально-економічного розвитку, а також визначені суб'єкти господарювання [2; 3].

Побудова системи гарантування соціально-економічної безпеки, як і національної безпеки загалом, повинна базуватися на методологічному підході, що включає такі елементи:

– виявлення загроз соціально-економічній безпеці і їх суб'єктів у сучасних умовах;

– визначення об'єктів захисту;

– виявлення життєво важливих соціально-економічних інтересів країни або суб'єктів господарювання, сфер і особливостей їхньої реалізації;

– визначення суб'єктів, чия діяльність завдає шкоди життєво важливим соціально-економічним інтересам особистості, підприємства, суспільства та держави;

– виявлення ознак, які свідчать про дії, що завдають збитків життєво важливим соціально-економічним інтересам країни або суб'єктів господарювання;

– визначення основних факторів і умов, що складаються у сфері гарантування соціально-економічної безпеки держави або підприємства;

– аналіз особливостей і механізмів завдання збитків життєво важливим соціально-економічним інтересам країни або суб'єктів господарювання;

– визначення компетенції і відносин органів, що діють у напрямі гарантування соціально-економічної безпеки;

– формування системи заходів щодо реалізації життєво важливих соціально-економічних інтересів;

– діяльність із протидії загрозам соціально-економічній безпеці та локалізації їхніх наслідків.

Так, суб'єктами загроз соціально-економічній безпеці, дії яких завдають шкоди життєво важливим соціально-економічним інтересам країни, визначено такі:

– юридичні особи (підприємці, фірми, фонди і благодійні організації; державні підприємства й інші суб'єкти господарювання);

– фізичні особи, які професійно виконують роботу економічного характеру (виробники і підприємці, що не мають статусу юридичної особи; керівники, які здійснюють від імені підприємств господарські операції; співробітники державних організацій та установ тощо);

– іноземні юридичні особи, організації, фірми, спецслужби тощо;

– організована злочинність, що діє як усередині країни, так і за її межами.

Варто взяти до уваги, що всі суб'єкти господарювання можуть мати власні соціально-економічні інтереси, які суперечать загальнонаціональним і державним інтересам, та, відповідно, використовувати форми і методи діяльності, які дозволяють їм досягти потрібного результату в межах чинного законодавства. Однак їхні дії можуть обмежувати життєво важливі соціально-економічні інтереси суспільства, держави або інших суб'єктів господарювання, тобто бути загрозою соціально-економічній безпеці країни та громадськості.

Тому в процесі оцінювання таких суб'єктів як носіїв загроз соціально-економічні безпеці в сучасних умовах варто виходити із критерію відповідності їхньої діяльності встановленим правовим, господарським нормам і правилам [1; 3].

Особливо варто зупинитися на такому етапі діяльності, як формування та здійснення системи заходів щодо реалізації життєво важливих соціально-економічних інтересів. Для кожної держави ця система повинна передбачати заходи із забезпечення стабільного функціонування економіки, її необхідного розвитку. Проблема в такому разі полягає в тому, що найчастіше підтримка стабільності, наприклад, темпів росту національного внутрішнього продукту є більш актуальною, ніж значний його приріст, що не враховує реального рівня національного споживання й обмежених можливостей збільшення експорту. Тому у формуванні системи заходів необхідно враховувати як соціально-економічне становище держави, так і її місце у міжнародному поділі праці.

Висновки і пропозиції. Загалом можемо сформулювати такі висновки:

1. У статті визначено загальні характеристики моделювання у державному управлінні. Підкреслено, що моделювання допускає побудову певного образу досліджуваного об'єкта (предмета, процесу або явища) і є системою елементів, що відтворюють його основні характеристики (зв'язки, функції тощо).

2. Виділено складники моделі механізму державного гарантування соціально-економічної безпеки: цілі й завдання, суб'єкт, об'єкт, загрози, умови, форми, методи, засоби, результат діяльності. Підкреслено, що переважно результат моделювання залежить від тактики використання сил і засобів для захисту інтересів суб'єкта діяльності.

3. Виокремлено джерела загроз у межах системного моделювання державного гарантування соціально-економічної безпеки: вітчизняні й закордонні юридичні та фізичні особи, а також організована злочинність в Україні та за її межами.

Список використаної літератури:

1. Воротін В. Державне управління регіональним розвитком України. Київ, 2010. 288 с.
2. Куценко В. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку. Чернігів, 2011. 656 с.
3. Скуратівський В. Соціальна політика. Київ, 2003. 365 с.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ, 2002. 750 с.

Евсюков А. П. Системное моделирование государственного обеспечения социально-экономической безопасности

В статье осуществлено системное моделирование государственного обеспечения социально-экономической безопасности, в частности обозначены общие характеристики моделирования в государственном управлении. Выделены составляющие модели механизма государственного обеспечения социально-экономической безопасности. Определены источники угроз в рамках указанного моделирования.

Ключевые слова: *системное моделирование, социально-экономическая безопасность, составляющие, механизм, модель.*

Yevsyukov O. System modelling of the state social and economic security ensuring

The system modelling of the social and economic security state ensuring is carried out in the article. In particular, the general characteristics of modelling in public administration are designated. The components of model of the mechanism of the social and economic security state ensuring are allocated. The sources of threats within system modelling of the social and economic security state ensuring are defined.

Key words: *system modelling, social and economic security, components, mechanism, model.*

УДК 351

О. М. Житник
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України

МАЙБУТНЄ БЕЗПЕКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

Статтю присвячено концептуальному розгляду поняття майбутнього безпекового середовища як детермінанта державного стратегічного планування. Визначено підходи до останнього з урахуванням майбутніх викликів та загроз у політичній, військовій, соціальній, гуманітарній сферах. Обґрунтовано необхідність введення системи аналітичної та прогностичної діяльності в усі рівні управління державою.

Ключові слова: *майбутнє безпекове середовище, оборонний огляд, оборонне планування, державне стратегічне планування, прогностична діяльність, передбачення.*

Постановка проблеми. Для реалізації розділу 5 Закону України «Про національну безпеку України» [1] у 2019 р. за новою методологією розпочнеться процес оборонного огляду, основою якого стануть результати опису майбутнього безпекового середовища. Невід'ємною частиною цього процесу є система оборонного планування як складник державного стратегічного планування. У поняття «майбутнє безпекове середовище» слово «майбутнє» введено вперше, тому воно потребує концептуального визначення та розуміння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В аналітичних і наукових дослідженнях [2; 3; 4; 5; 6; 7] згадується про безпекове середовище, яке не пов'язане з майбутнім та переважно відображає поточну ситуацію, орієнтовану, як правило, на загрози внутрішнього, регіонального рівня, наприклад «безпекове середовище», «міжнародне безпекове середовище», «сучасне безпекове середовище», «безпекові пріоритети», «зовнішнє та внутрішнє безпекове середовище». І тільки В.С. Троцько та Л.С. Троцько [8] згадують про «безпекове середовище України», але в контексті власного запропонованого підходу, на основі якого можливо оцінювати безпекове середовище України (не майбутнє), керуючись саме довготривалими прогнозними характеристиками. Для оцінювання запропоновано використовувати експертні судження стосовно можливості загроз у майбутньому і методологію, яку було розроблено у 1967 р. корпорацією «RAND» та яка полягає у прогнозуванні впливу майбутніх наукових розробок на методи ведення війни й отримала назву «Метод Делфі» [9].

Ураховуючи зазначене, можливо констатувати той факт, що наукові дослідження поняття «майбутнє безпекове середовище» у вітчизняній науці відсутні, тому це питання потребує наукового обґрунтування, удосконалення категоріально-понятійного апарату та подальшого вивчення.

Мета статті – дослідити та обґрунтувати взаємозв'язок результатів опису майбутнього безпекового середовища з державним стратегічним плануванням і необхідність його використання під час управління державою.

Виклад основного матеріалу. Із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» [1] у державі було запроваджено загальний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони України: започатковано систему комплексного огляду сектора безпеки й оборони, а саме процедуру оцінювання стану і готовності його елементів до виконання завдань за призначенням, за ре-

© Житник О. М., 2018

зультатами якої буде розроблено та уточнено концептуальні документи розвитку складників сектора безпеки й оборони; визначено заходи, спрямовані на досягнення необхідних спроможностей виконувати завдання за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. Комплексний огляд сектора безпеки й оборони України включає проведення шести оглядів. Одним з основних є оборонний огляд, що проводиться Міністерством оборони України.

Відповідно до зазначеного Закону, після вступу на посаду Президента України (протягом шести місяців) має бути затверджена Стратегія національної безпеки України. Після цього за результатами проведення оборонного огляду Міністерство оборони України вперше розробляє Стратегію воєнної безпеки України. За результатом усіх оглядів формується перспективна модель сектора безпеки й оборони України.

У процесі виконання завдань проведення оборонного огляду виконуються такі чотири основні процедури: оцінювання (опис) середовища безпеки, планування сил, планування ресурсів і оцінювання ризиків [10]. Таким чином, основним детермінантом проведення оборонного огляду є процедура опису майбутнього безпекового середовища, у процесі якої визначаються перспективи розвитку воєнно-політичної обстановки, перелік викликів та загроз у сфері оборони та формуються на їх основі сценарії розвитку небезпек, проти яких буде застосовано Збройні сили України (як елемент сил оборони).

Доцільно зазначити, що вказані системні процеси у державі відбуваються вперше та спрямовані на формування державної політики у сфері управління національною безпекою. Разом із тим вони взаємопов'язані зі стратегічним плануванням у державі, невід'ємним складником якого є оборонне планування.

Так, результати опису майбутнього безпекового середовища встановлюють вихідні дані для проведення оборонного планування, тобто комплексу взаємопов'язаних елементів, які складаються з документів, процедур і учасників державного стратегічного планування, що забезпечують цілеспрямований розвиток країни.

Таким чином, результати опису майбутнього безпекового середовища формують бачення та модель того безпекового стану, в якому буде розвиватися Україна. Саме від цього бачення (візії, прогнозів тощо) залежатиме розроблення подальших політичних та стратегічних документів (рішень), у яких буде задекларовано цілі та зобов'язання, що беруть на себе політики, котрим громадяни України надали мандат на прийняття рішень в інтересах суспільства та держави.

Але слід зауважити, що протягом останніх десяти років Україна мала дві спроби реалізації проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» [11; 12], тому доцільно констатувати той факт, що систему державного стратегічного планування в державі на сьогодні не створено.

Саме тому, аналізуючи та враховуючи відповідні зв'язки, опис майбутнього безпекового середовища стає основним детермінантом державного стратегічного планування держави. Відтак постає логічне питання щодо необхідності розроблення методології опису майбутнього безпекового середовища, результати якого стануть тригером державного стратегічного планування, а надалі – основою прийняття низки стратегічних документів держави.

Категорію «майбутнє безпекове середовище» розуміємо як комплекс актуальних для певної географічної території факторів, що впливають на рівень державної та національної безпеки і створюють певний стан. Майбутнє безпекове середовище – це не візії чи стратегії політичних суб'єктів, це об'єктивний стан речей у майбутньому, породжений соціальною взаємодією, розвитком технологій, глобальними, а також незалежними від суспільства процесами. Важливим фактором, що впливає на безпекове середовище, є конкуренція держав за реалізацію різних моделей національної та регіональної безпеки. Разом із тим недоцільно розглядати майбутнє безпекове середовище суто з військового боку.

Опис майбутнього безпекового середовища є надто широким, тому потребує вдосконалення категоріально-понятійного апарату, зокрема визначення його методології.

Історично склалося, що в Україні повноваження зазначеної сфери діяльності переважно належать національним розвідувальним службам, які зазвичай концентруються суто на військово-політичних аспектах суміжних держав, практично не враховуючи при цьому динамічних тенденцій розвитку демографічного, соціального, гуманітарного, фінансово-економічного факторів, зокрема факторів впливу глобалізації та феноменів наддержавного управління.

Станом на жовтень 2018 р. більшість стратегічних документів в Україні прийнято до 2020 р., тому постає логічне питання щодо якості аналітично-прогнозної діяльності в державі, що прив'язана до президентської каденції, та рівня експертизи суб'єктів, які її здійснюють.

На відміну від національної, західну наукову думку націлено не на опис майбутнього, а на його формування та управління, для чого і здійснюється державна політика у всіх сферах життя [3; 4; 5; 6; 8].

У західних країнах зазначене питання підняте на досить високий науковий рівень, а горизонти досліджень опису (формування) майбутнього безпекового середовища сягають 25 років. При цьому слід зауважити, що хоча кожна держава є членом різноманітних політичних, військових та військово-політичних союзів, вона має власне уявлення про майбутнє безпекове середовище, що представлено у відповідних стратегічних документах (Таблиця 1).

Враховуючи факт відсутності в Україні системи державного стратегічного планування та стратегічного прогнозування, основним детермінантом якого є опис майбутнього середовища, подальшими напрямами наукових досліджень можуть бути: розроблення категоріально-понятійного апарату цієї сфери діяльності, розроблення методології опису майбутнього безпекового середовища, розвиток аналітично-прогностичної діяльності у державі.

З огляду на широкий спектр суб'єктів майбутнього, які підлягають описанню, їх різноплановість, значні відмінності в характеристиках загроз, невизначеність прогнозів, здійснення опису майбутнього безпекового середовища є складним аналітичним процесом, який на сьогодні не має єдиних принципів, порядку та методології.

Основні аспекти методології проведення опису майбутнього безпекового середовища можуть ґрунтуватися на змінності середовища безпеки протягом прогнозованого періоду та необхідності здійснення його постійного моніторингу, можливості експертного оцінювання майбутніх подій та здійснення їх прогнозування лише на основі очікувань.

У процесі описування майбутнього безпекового середовища повинні бути враховані взаємопов'язані між собою фактори таких сфер діяльності, як політична, економічна, військова, соціологічна, гуманітарна, демографічна, навколишнього середовища, новітніх технологій та ІТ-сфера, що будуть розглядатися через призму майбутнього. Особливу увагу варто приділити природі майбутніх конфліктів та геостратегічному положенню України (географічному імперативу) у глобальному та регіональному вимірах.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз часових горизонтів стратегічних документів (часові показники стратегічних передбачень)

Держави/міжнародні організації		Часовий горизонт огляду майбутнього безпекового середовища, рік
The Five Eyes Intelligence Community	США	2045
	Великобританія	2035
	Канада	2013–2040
	Австралія	2035
	Нова Зеландія	2030
НАТО/ЄС	ФРН	2045+
	Польща	2035
НАТО		2025
Україна		2020

Використано матеріали [13–25]

Часовий горизонт опису майбутнього безпекового середовища повинен становити не менше 10 років. Також описування має проводитися періодично під час розроблення стратегій у сфері національної безпеки й оборони України (один раз у п'ять років або за необхідністю). Результати опису майбутнього безпекового середовища мають періодично переглядатись у середині циклу стратегічного (оборонного) планування (один раз у два-три роки).

Показником високої якості проведення опису майбутнього середовища є залучення представників державних та недержавних наукових установ, оборонно-промислового комплексу та неурядових організацій.

До опису майбутнього безпекового середовища можливо включити такі питання:

1. Тенденції (тренди) розвитку майбутнього безпекового середовища (політична, економічна, військова, соціологічна, гуманітарна, демографічна сфери, галузі навколишнього середовища та новітніх технологій, ІТ-сфера).

2. Виклики та загрози – імовірні та потенційні противники, характеристика викликів та загроз, можливі сценарії та ситуації реалізації загроз.

3. Загальний вплив майбутнього безпекового середовища на застосування об'єднаних сил надалі.

Для врахування результатів, отриманих під час проведення опису безпекового середовища, центральними органами виконавчої влади та структур, які задіяні у здійсненні планування, запропоновано кінцевий документ оформити без грифу обмеження доступу. Іншій частині, яка міститиме детальну інформацію щодо сценаріїв реалізації загроз у сфері воєнної безпеки України, надати гриф обмеження доступу відповідно до чинного законодавства України.

Підготовку та проведення описування майбутнього безпекового середовища можливо здійснювати у такому порядку:

1) попередній опис майбутнього безпекового середовища за такими етапами: підготовка вихідних даних (збір інформації), аналіз та остаточне опрацювання пропозицій до проекту попереднього опису безпекового середовища;

2) залучити до опрацювання зазначеного питання національні наукові та науково-дослідні установи.

Висновки і пропозиції. З урахуванням проведеного аналізу нормативно-правової бази національного рівня в частині, що стосується державного стратегічного планування та його невід'ємного складника – оборонного планування, опис майбутнього безпекового середовища є основою планування у державі.

Подальшу роботу та наукові дослідження пропонується проводити за такими напрямами діяльності та ключовими аспектами: сфери, напрями та повнота їх опису, оптимальний зміст, структура та обсяг документа, методологічні засади, або методичний апарат, який застосовується для підготовки документа, горизонти прогнозу, порядок формування критичних точок прогнозної частини документа та принципи формування припущень щодо майбутніх подій і процесів.

Список використаної літератури:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 09.11.2018).
2. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 6 травня 2015 р. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 (дата звернення: 09.11.2018).
3. Парахонський Б.О., Яворська Г.М., Резнікова О.О. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. URL: http://niss.gov.ua/public/File/2013_table/0626ks_dop.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
4. Сунгуровський М.С. Геополітичний аналіз балансу сил і змін у ньому на фоні російсько-українського конфлікту. URL: http://old.razumkov.org.ua/upload/1400153819_file.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
5. Хилько О.Л. Параметри безпекового середовища України. Політичні науки. 2014. № 3. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2235/1994 (дата звернення: 09.11.2018).
6. Щипанський П.В. Нове безпекове середовище – прогнозовані виклики та

загрози національній безпеці України. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського. 2015. № 1. С. 107–113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN /Znpcvsd_2015_1_19 (дата звернення: 09.11.2018).
7. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 2 вересня 2015 р. Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 (дата звернення: 09.11.2018).
8. Троцько В.С. Троцько Л.С. Підхід до оцінювання безпекового середовища під час вирішення питань оборонного огляду. Міжнародні відносини. Серія «Політичний менеджмент». 2010. № 4. С. 113–122.
9. Analysis of the future the Delphi method by Olaf Helmer-Hirschberg. March 1967. URL: https://www.rand.org/pubs/papers/P3558.html (дата звернення: 09.11.2018).
10. Рекомендації з організації та проведення оборонного огляду, затверджені Наказом Міністра оборони України від 13 травня 2013 р. № 303. URL: http://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/provedennya-oboronnogo-oglyadu-v-zbrojnih-silah-ukraini/ (дата звернення: 09.11.2018).
11. Про державне стратегічне планування: проект Закону України 2011 р. URL: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia (дата звернення: 09.11.2018).
12. Про державне стратегічне планування: проект Закону України 2017 р. URL: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia (дата звернення: 09.11.2018).
13. Defense 2045. Assessing future security environment and implications for defense policymakers // Center for Strategic & International Studies. URL: https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/151106_Miller_Defense2045_Web.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
14. Joint operating environment 2035. The joint force in a contested and disordered world. URL: http://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Concepts/JOE/ (дата звернення: 09.11.2018).
15. Science fiction futures. Marine corps security environment forecast: Futures 2030–2045). URL: https://www.uscg.mil/Portals/0/Strategy/Marine%20Corps%20Science%20Fiction%20Futures%202016.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
16. Global Trends. Paradox of progress. A publication of the National Intelligence Council. URL: https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
17. Future operating environment 2035 UK. URL: https://www.gov.uk/government/publications/future-operating-environment-2035 (дата звернення: 09.11.2018).
18. National security capability review including the second annual report on implementation of the national security strategy and strategic defense and security review 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
19. The future security environment 2013–2040, Canada. URL: http://publications/gc.ca/collections/collection_2015/mdn-dnd/D4-8-2-2014-eng.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
20. Joint operating environment 2035, Australia, November 2016. URL: https://cove.org.au/wp-content/uploads/2017/03/Future-Operating-Environment-2035.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
21. Strategic defense policy statement–2018 of the New Zealand. URL: https://www.defence.govt.nz/assets/Uploads/Strategic-Defence-Policy-Statement-2018.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
22. Defense assessment 2014. URL: https://www.defence.govt.nz/assets/Uploads/defence-assessment-2014-public.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
23. New Zealand national security challenges: Trends and issues. URL: https://masseypress.ac.nz/media/1291/national-security-sample-pages.pdf (дата звернення: 09.11.2018).
24. The 2016 White paper: Strategic review and way ahead. URL: http://planungsamt.bundeswehr.de/portal/a/plgabw/start/grundlagen/weissbuch/!ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8z-

inSx8QnyMLI2MQjydDAwc3f2MjM3N-PYzdQw30g1Pz9AuyHRUBnYeirA!!/ (дата звернення: 09.11.2018).
25. Future security environment 2025 NATO. URL: http://www.bits.de/NRANEU/nato-strategy/ACTFutureSecurityEnvironmentFirst Edition.pdf та https://www.nato.int/docu/comm/2008/0803-science/pdf/tohmas_brevick.pdf (дата звернення: 09.11.2018).

Житник А. М. Будущая среда безопасности в контексте государственного стратегического управления: концептуальный подход

Статья посвящена концептуальному рассмотрению понятия будущей среды безопасности как детерминанта государственного стратегического планирования. Определены подходы к последнему с учетом будущих вызовов и угроз в политической, военной, социальной, гуманитарной сферах. Обоснована необходимость введения системы аналитической и прогностической деятельности во все уровни управления государством.

Ключевые слова: *будущая среда безопасности, обзор обороны, оборонное планирование, государственное стратегическое планирование, прогностическая деятельность, предсказания.*

Zhytnyk O. The future security environment in the context of the state strategic planning: a conceptual approach

The article is devoted to the conceptual review of the concept of the future security environment, as determinants of state strategic planning. The novelty of this article is the other approaches to strategic planning, taking into account the future challenges and threats to the political, military, social, humanitarian, etc. areas, and divided at the level – internal, regional and global – to launch planning in the light of the future. There is substantiated the necessity of installing the system of analytical and forecasting activity at all levels of state management system is.

Key words: *future security environment, defense review, defense planning, state strategic planning, forecasting activities, foresight.*

УДК 353.5

Г. О. Коваленко
кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

О. П. Василенко
кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті проведено аналіз чинних програм розвитку сільських територій на основі кооперативного руху. Визначено, що розвиток сільських територій є пріоритетним напрямом реформування економіки України. Зазначено, що розвиток кооперативного руху відіграє одну з вирішальних ролей у становленні ринкових відносин на селі. Встановлено, що одним з головних напрямів підвищення ролі кооперативів у розвитку сільських територій є вдосконалення державної підтримки регіонально розвитку. Розроблено основні засади підтримки та розвитку обслуговуючої кооперації на державному рівні. Надано практичні пропозиції щодо напрямів політики реалізації програм розвитку сільських територій.

Ключові слова: *державна підтримка, сільська територія, комплексний розвиток, програма розвитку, стратегія, обслуговуюча кооперація.*

Постановка проблеми. Розвиток сільських територій є одним із нагальних питань, що висвітлюється у соціальному контексті становлення країни, розміщення продуктивних сил, вирівнювання умов життя населення тощо. За наявних трансформаційних перетворень у сферах економічної, соціальної, суспільної і політичної діяльності велика роль належить кооперативному руху, який проявляється у формі різних кооперативних об'єднань і організацій. У секторі економіки обслуговуюча кооперація має пріоритетне значення серед інших видів кооперації в Україні і на сучасному етапі відіграє одну з вирішальних ролей у становленні ринкових відносин на селі. Зважаючи на вказане, кооперація, зокрема обслуговуюча, є об'єднувальною силою в Україні, насамперед у сфері сільського господарства та соціально-економічного розвитку сільських територій.

Відтак дослідження теоретичних і практичних питань щодо розвитку кооперативного руху за сучасних умов господарювання, а також аналіз напрямів підвищення його ефективності є актуальною проблемою, що і стало причиною вибору теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню економічних питань щодо розвитку сільських територій, становлення і поширення кооперації у сільській місцевості присвячено роботи таких науковців: Е.А. Голубєва [14], С.В. Голубєва [14], І.В. Гончарук [5], В.В. Зіновчук [4], Г.М. Калетнік [5], М.А. Крутько [7], Г.В. Фінашиної [10], В.М. Ціхановської [12], Т.І. Чорнопищук [13], М.Л. Яшиної [14] та інших. У розвідках указаних учених по-різному висвітлено питання становлення кооперативного руху в окремих галузях сільського господарства, досліджено засади його формування і функціонування, проведено аналіз світового досвіду та можливість його використання у сільськогосподарській галузі. Однак окремі аспекти, що стосуються аналізу реалізації державних та місцевих програм розвитку сільських територій на основі коопера-

© Коваленко Г. О., Василенко О. П., 2018

тивного руху, висвітлено недостатньо, що зумовлює актуальність і необхідність подальших досліджень у вказаному напрямі.

Мета статті – проаналізувати програми розвитку сільських територій на основі кооперативного руху.

Виклад основного матеріалу. Розвиток сільських територій є пріоритетним напрямом реформування економіки України. Створення та функціонування громадських, професійних, неприбуткових організацій, діяльність яких спрямована на розв'язання соціально-економічних проблем сільських територій, набуває особливого значення. Чільне місце серед цих організацій посідають обслуговуючі кооперативи.

Поняття «кооперація» виникло від латинського слова «cooperatio» – співпраця. У широкому сенсі під кооперацією розуміють будь-яку спільну діяльність, «форму організації праці, що здійснюється для підвищення її продуктивності шляхом об'єднання працівників для їх узгодженої взаємодії», «універсальну форму організації спільного або взаємоузгодженого виробництва» [4], «один зі способів організації комерційної та некомерційної діяльності громадян» [5, с. 7]. Кооперація як організаційно-виробнича система є «формою організації фізичних і юридичних осіб, які добровільно об'єднали на пайовій основі належні їм ресурси для реалізації своїх господарських інтересів і водночас для досягнення загальних цілей» [10].

Кооперативна форма організації діяльності дає змогу впорядкувати спільну роботу таким чином, щоб її члени мали можливість спільно вирішувати наявні проблеми і сприяти задоволенню нагальних потреб, не втрачаючи при цьому своєї ділової, економічної та юридичної незалежності. Обслуговуюча кооперація є найважливішим фактором сталого розвитку сільських територій, будучи сполучною ланкою між заходами державного впливу на соціальний розвиток села і самими сільськими жителями з їхніми традиціями, уміннями та прагненнями. Не можемо не згадати і про геополітичне значення кооперації на селі, яка відіграє важливу роль у збереженні населення на сільських територіях та попередженні економічного занепаду деяких регіонів країни.

На сьогодні кооперативний сектор аграрної економіки в Україні долає стадію транзитивних змін [13, с. 27]. Проте, на думку В.М. Ціхановської, характерною рисою сільськогосподарської кооперації, що вирізняє її серед інших способів співпраці суб'єктів господарської діяльності, є довгостроковий і стійкий характер кооперaційних зв'язків і відносин. Ці ознаки повною мірою характерні і для наявних в економічній практиці відносин квазікооперації [12, с. 32]. Розвиток обслуговуючої кооперації є важливим напрямом для підтримки сільських територій. Обслуговуючі кооперативи (крім кредитних) стали стрімко розвиватися в момент реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [1], у рамках якої їм почала надаватися бюджетна підтримка у формі відшкодування відсоткової ставки за кредитами і позиками з місцевого і регіональних бюджетів.

Створення та діяльність обслуговуючих кооперативів протягом останніх років відбувається з певною динамікою зростання (Рис. 1). Так, наприклад, якщо у 2009 р. обслуговуючих кооперативів було 496 од., то 2010 р. їх нараховувалося 645 од., у 2011 р. відбувся спад до 583 од., а у 2012 р. знову відбулося зростання до 774 од.

Згідно з Пояснювальною запискою до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації та її державної підтримки» станом на 1 січня 2017 р. обслуговуючих кооперативів зареєстровано 1 097 одиниць, причому з їх загальної кількості здійснюють господарську діяльність лише 589 одиниць, з яких переробні – 25, заготівельно-збутові – 149, постачальницькі – 16, з надання інших послуг – 101 та багатофункціональні – 298 [2; 3]. Найбільше кооперативів у Житомирській (105), Вінницькій (84), Івано-Франківській (71) і Полтавській (51) областях. Найменше – у Чернігівській (27) і Волинській (11) областях. Деякі регіони демонструють зацікавленість у розвитку кооперації на селі, внаслідок чого кількість обслуговуючих кооперативів зросла, зокрема у Черкаській області –

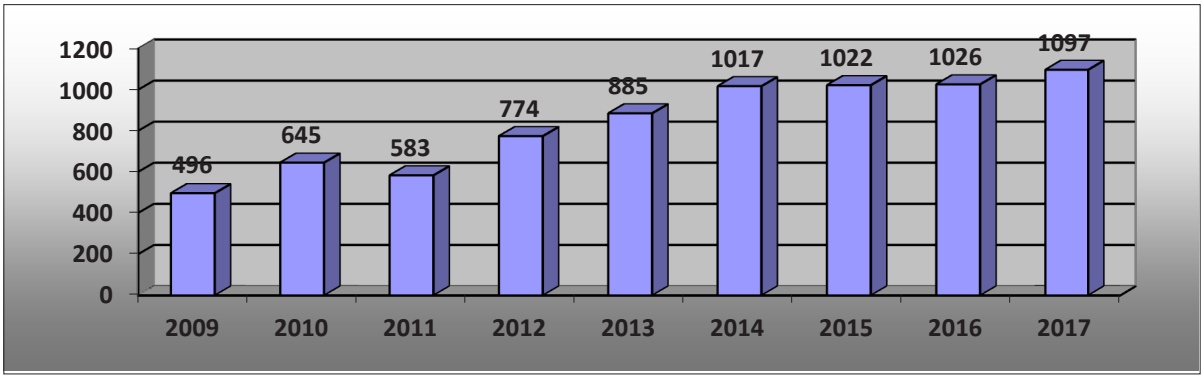

Рис. 1. Динаміка розвитку обслуговуючих кооперативів в Україні у період 2009–2017 рр.
Джерело: складено автором за даними [2; 3]

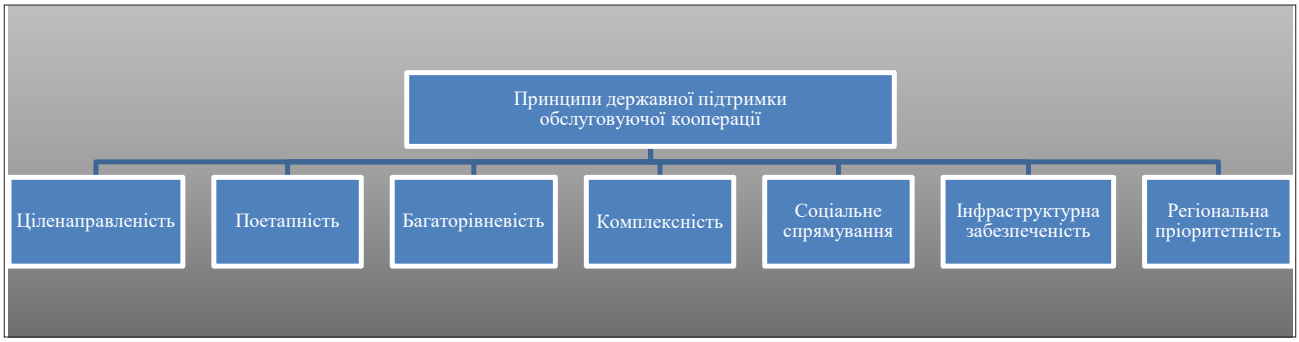

Рис. 2. Основні засади підтримки та розвитку обслуговуючої кооперації на державному рівні
Джерело: побудовано автором

на 24 одиниці, у Полтавській області – на 16 одиниць [3].

Одним з основних напрямів підвищення ролі кооперативів у розвитку сільських територій є вдосконалення державної підтримки. Вона повинна будуватися на певних принципах (Рис. 2). Різна спрямованість державної підтримки передбачає фінансову, організаційну, навчально-методичну та консультаційну підтримку розвитку системи кооперації. Багаторівневість включає регіональну, обласну і місцеву підтримку. Комплексність повинна передбачити взаємозв'язок програм, які спрямовані на розвиток кооперації і сільських територій. Поетапність відповідає за різні форми і методи підтримки на початковому і подальших етапах організації кооперативної системи. Соціальне спрямування передбачає потребу в наданні державної допомоги в реалізації кооперативами соціальних механізмів. Регіональна пріоритетність розподіляє найбільш необхідні для регіону напрями соціально-економічного розвитку. Інфраструктурна забезпеченість – це створення і розвиток навчальних та консультаційних центрів.

Очевидно, що без достатньої матеріально-технічної бази і в умовах усе більшої конкуренції з великими ринковими інтеграторами розвиватися кооперативам украй важко. Вони потребують підтримки держави на різних рівнях: державному, регіональному і місцевому. На жаль, важливість розвитку сільськогосподарської кооперації багато в чому недооцінюється державою. Ці кооперативи отримують мізерну частку державної підтримки в рамках Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. [1].

За 2012–2017 рр. по Україні загальний обсяг кредитів, наданих сільськогосподарським обслуговуючим кооперативам, становить 215 988 млн грн, зокрема у 2012 р. – 63 774 млн грн, у 2013 р. – 60 623 млн грн, у 2014 р. – 57 975 млн грн, у 2015 р. – 16 682 млн грн, у 2016 р. – 10 700 млн грн, у 2017 р. – 6 234 млн грн [2; 6]. Але, на жаль, обсяг підтримки істотно знизився і останніми роками становить лише 15% від загальної за шість років підтримки. У 2016–2017 рр. державна підтримка розвитку сільськогосподар-

ської обслуговуючої кооперації у формі субсидування надана восьми областям (Полтавській, Вінницькій, Чернігівській, Кіровоградській, Житомирській, Одеській, Дніпропетровській та Хмельницькій) шляхом співфінансування їхніх економічно обґрунтованих регіональних програм розвитку господарства області, які передбачають реалізацію заходів щодо розвитку сільськогосподарської кооперації.

Проведеним аналізом програм розвитку сільських територій встановлено, що їхніми ключовими пунктами є такі: надання організаційної підтримки під час створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; поліпшення матеріально-технічної бази згаданих кооперативів; сприяння розвитку та функціонуванню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; підвищення рівня добробуту і зайнятості сільського населення [9]; підтримка інвестиційної діяльності шляхом участі у виставкових заходах та поширенні передового досвіду аграрних підприємств і трудових колективів сільськогосподарської галузі; розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації; підтримка сільськогосподарської дорадчої діяльності [8].

Так, наприклад, Програмою підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів Чернігівської області на 2017–2021 рр. на реалізацію указаної Програми передбачено виділення 3 125,0 тис. грн з обласного бюджету та 625,0 тис. грн із коштів членів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Формування мережі таких кооперативів Чернігівської області стримується через слабку матеріальну базу, відсутність кваліфікованих кадрів – організаторів кооперативного руху, недостатню обізнаність селян у перевагах об’єднання зусиль на умовах кооперації для подальшого розвитку і відсутність будь-якої державної підтримки. Як наслідок, в області діє незначна кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Як правило, вони створені за допомогою міжнародних проектів підтримки.

Станом на 1 липня 2017 р. в Чернігівській області зареєстровано 27 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, з яких фактично діють лише 12, або 44% від зареєстрованих. Є позитивні приклади діяльності таких структур, зокрема сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи «Калина» (с. Кукшин, Ніжинський район), «Імені Олександра Кодакова» (м. Батурин, Бахмацький район) та інші.

Як результат реалізації Програми очікується створення в області 20 нових та зміцнення матеріально-технічної бази наявних сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, створення 80 додаткових робочих місць.

Полтавська область досягла певних успіхів у розвитку обслуговуючої кооперації. У регіоні діє Центр розвитку кооперації. Його робота полягає у підготовці фахівців для кооперативів, розробці методичних матеріалів за етапами створення і моделювання кооперативів, роз’ясненні законодавства і банківської нормативно-правової бази, підготовці типових документів для реєстрації кооперативів та рекламних проспектів про державну підтримку.

У згаданій області затверджено Програму розвитку та підтримки аграрного комплексу Полтавщини за пріоритетними напрямами на період до 2020 р. [8]. Головною метою цієї Програми є «підтримка зайнятості сільського населення, створення додаткових можливостей для зростання доходів індивідуальних домогосподарств, малого та середнього аграрного бізнесу, поліпшення розвитку села та якості життя в сільській місцевості». Основними цілями програми визначено такі: сприяння розвитку та функціонуванню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; створення показових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів за різними напрямами діяльності, що будуть демонстраційними під час створення аналогічних кооперативів у області.

Завдання зазначеної Програми полягають у поліпшенні матеріально-технічної бази сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, наданні організаційної підтримки під час створення аналізованих кооперативів, стимулюванні процесів самоорганізації сільськогосподарських товаровиробників усіх форм власності на кооперативних принципах, у підвищенні доходів сільського населення.

Ключовими заходами реалізації вищезгаданої Програми є: організація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед членів особистих селянських господарств про конкурентні переваги провадження їхньої діяльності у складі таких кооперативів; стимулювання створення нових, відновлення діяльності зареєстрованих неробочих та підтримка робочих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів шляхом компенсації 90% вартості сільськогосподарської техніки, обладнання та устаткування, але не більше ніж 600 тис. грн, за умови співфінансування 40% – з обласного бюджету, 50% – з місцевих бюджетів та/або інших джерел і 10% – із коштів членів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів із поступовим зменшенням частки обласного бюджету до 20%; надання дорадчих послуг сільському населенню з питань розвитку і функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; висвітлення у регіональних засобах масової інформації позитивного досвіду діяльності різних видів обслуговуючих кооперативів, поширення ідей кооперативного руху.

Основними результатами виконання Програми мають стати: підвищення рівня знань з основ кооперації та переваг функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у області; створення та облаштування 25 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів за різними напрямами діяльності, що надалі будуть демонстраційними під час створення аналогічних кооперативів у Полтавській області; створення 100 додаткових робочих місць.

Указаний напрям Програми дотримуватиметься за рахунок коштів співфінансування обласного та місцевих бюджетів, організацій-донорів, членів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів протягом 2016–2020 рр. Розрахункова загальна потреба в коштах становить 15,0 млн грн, зокрема з обласного бюджету – 4,68 млн грн, з місцевих бюджетів та/або інших джерел – 8,82 млн грн, із коштів членів кооперативів – 1,5 млн грн (Таблиця 1).

Нині в Полтавській області триває робота з відновлення діяльності та створення нових сільськогосподарських кооперативів. Станом на 1 січня 2018 р. зареєстровано 51 сільськогосподарський обслуговуючий кооператив [8]. У 2017 р. завдяки впровадженню Програми розвитку та підтримки аграрного комплексу Полтавщини за пріоритетними напрямами на період до 2020 р. було зареєстровано 6 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Зараз вони формують матеріально-технічну базу, наймають працівників і розпочинають свою діяльність. Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи нададуть від 2 до 6 робочих місць, використовуватимуть офіційно найману працю з виплатою відповідних податків у місцеві бюджети.

У 2016–2017 рр. у Програмі взяли участь 8 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, яким надано кошти з обласного бюджету в сумі 1 282,63 тис. грн та залучено з місцевих бюджетів та інших джерел 1 603,29 тис. грн. За рахунок цих коштів сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи придбали сільськогосподарську техніку, обладнання та устаткування. На території області Полтавська обласна сільськогосподарська дорадча служба проводить навчальні семінари та надає консультації головам сільських рад, сільському населенню, членам фермерських

Таблиця 1

Фінансове забезпечення напряму Програми

Джерела фінансування	Обсяг фінансування, млн грн	Етапи виконання Програми, млн грн				
		роки				
		2016	2017	2018	2019	2020
Обласний бюджет	4,68	0,96	1,20	0,90	0,90	0,72
Місцеві бюджети та/або інші джерела	8,82	1,20	1,50	1,80	1,80	2,52
Кошти членів СОК	1,50	0,24	0,30	0,30	0,30	0,36
Разом	15,00	2,40	3,00	3,00	3,00	3,60

Джерело: складено автором за [8]

і особистих селянських господарств із питань організації та функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Згідно з Регіональною цільовою програмою «Власний дім» на 2017–2021 рр. у Полтавської області [11] відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» від 27 березня 1998 р. № 222 передбачено створення кооперативного кредитного Фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі для побудови житла сільському населенню. Програма Фонду є головним засобом підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, яка формує механізм кредитування фізичних осіб для спорудження, придбання та інженерного облаштування індивідуальних житлових будинків.

Реалізація згаданої Програми має пріоритетне місце серед заходів із розвитку соціальної сфери села. Програма дасть можливість поліпшити умови проживання селян шляхом надання їм довгострокових пільгових кредитів, сприятиме будівництву житла за економічними проектами з використанням енергозберігальних технологій і матеріалів.

Джерела надходжень до Фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі формуються за рахунок коштів: державного бюджету, передбачених на реалізацію цієї Програми; обласного бюджету, передбачених на реалізацію цієї Програми; районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, передбачених на впровадження цієї Програми та відповідних місцевих програм; інших джерел для надання кредитів сільським жителям Полтавської області (приватні підприємці, товариства та інші).

Щоб задовольнити першочергові потреби сільського населення для будівництва, добудови (реконструкції), придбання житла, спорудження (реконструкції) інженерних мереж (газо-, водо-, тепло-, енергопостачання) садиб відповідно до Програми, за рахунок бюджетів усіх рівнів та інших джерел прогнозовано виділення 88,4 млн грн, зокрема: 2017 р. – 16,0 млн грн, 2018 р. – 16,4 млн грн, 2019 р. – 17,6 млн грн, 2020 р. – 18,4 млн грн, 2021 р. – 20,0 млн грн [11].

За рахунок кредитів, наданих із бюджетів усіх рівнів та інших джерел, що будуть спрямовані на виконання згаданої Програми, зможуть поліпшити житлові умови понад 525 сільських сімей, побудувати та добудувати (реконструювати) 108 будинків загальною площею 7,0 тис. м^2, придбати на вторинному ринку 317 будинків, провести та реконструювати інженерні мережі (газо-, водо-, тепло-, енергопостачання) у 100 сільських садибах.

Реалізація Регіональної цільової програми «Власний дім» поліпшить демографічну ситуацію та сприятиме працевлаштуванню населення на сільських територіях області, змінить структуру жителів села за віком (закріпить молодь у сільській місцевості), підвищить авторитет органів місцевого самоврядування серед населення.

Висновки і пропозиції. Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в Україні є складною соціально-економічною проблемою. Її розв’язання неможливе без чіткого розуміння суті та принципів кооперативних організацій, без розбудови кооперації на селі як складової частини економічної політики держави, створення відповідної законодавчої бази і вживання необхідних організаційних заходів. Разом із тим дослідження підтверджують своєчасність, необхідність та перспективність розвитку обслуговуючої сільськогосподарської кооперації як дієвого механізму стимулювання розвитку українського села.

На нашу думку, відповідного розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації можливо досягти за допомогою таких підходів: надання фінансової підтримки обслуговуючим кооперативам для формування матеріальної бази; відшкодування витрат за відсотками, що сплачуються за залученими кредитами і позиками (незалежно від терміну та включаючи підтримку залучення коштів сільськогосподарськими обслуговуючими кредитними кооперативами); відшкодування учасникам сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів частини витрат на утримання цих кооперативів; відшкодування учасникам сільськогосподарських кредитних обслуговуючих кооперативів частини

обов'язкового пайового внеску, що сплачується до кооперативу; напрями підтримки кооперативного розвитку повинні визначатися самим сільським населенням, а розподіл коштів варто здійснювати, наприклад, через конкурси та інші сільські ініціативи; сталий розвиток сільських територій має будуватися на основі підвищення якості життя мешканців села.

Список використаної літератури:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11.
2. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/17/ Arch_vrd_zb.htm.
3. Динаміка зареєстрованих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів // Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: http://minagro.gov.ua.
4. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3 (27). Т. 2. URL: http://znau.edu.ua/visnik/2014_1_2/index.htm.
5. Калетнік Г.М., Гончарук І.В. Складники розвитку сільських територій та моделі аграрного підприємництва і кооперації. Збірник матеріалів наук. конф. і навч.-практ. семінару «Розвиток малого і середнього підприємництва та кооперації на селі. Проблеми та перспективи». Вінниця, 2015. С. 5–13.
6. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. URL: http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822.
7. Крутько М.А. Стан та етапи розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2014. Вип. 149. С. 202–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2014_149_31.
8. Програма розвитку та підтримки аграрного комплексу Полтавщини за пріоритетними напрямами на період до 2020 р. URL: http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/18/552.pdf.
9. Програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів Чернігівської області на 2017–2021 рр. URL: https://chor.gov.ua/zv-yazki-z-gromadskistyu/item/4707-pro-prohramu-pidtrymky-rozvytku-silskohospodarskykh-obsluhovuiuch.
10. Фінашина Г.В. Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації. Вісник Харківського НАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки». 2011. № 5. URL: http://archive.nbuv.gov.ua.
11. Цільова регіональна програма «Власний дім» на 2017–2021 рр. URL: http://adm-pl.gov.ua/sites/default/files/poect_vlasnuy_dim_20171215.pdf.
12. Ціхановська В.М. Сучасний стан та проблеми розвитку кооперативного руху в Україні. Продовольчі ресурси. Серія «Економічні науки». 2015. № 4. С. 31–37.
13. Чорнопищук Т.І. Кооперативний рух як фактор стабільного розвитку аграрного сектора економіки. Збірник матеріалів наук. конф. і навч.-практ. семінару «Розвиток малого і середнього підприємництва та кооперації на селі. Проблеми та перспективи». Вінниця, 2015. С. 26–35.
14. Яшина М.Л., Голубева Е.А., Голубев С.В. Развитие сельских территорий: состояние, проблемы и зарубежные подходы. Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2014. № 3 (20). С. 87–89.

Коваленко Г. О., Василенко О. П. Государственная поддержка развития сельских территорий

В статье проведен анализ действующих программ развития сельских территорий на основе кооперативного движения. Определено, что развитие сельских территорий является приоритетным направлением реформирования экономики Украины. Отмечено, что развитие кооперативного движения играет одну из решающих ролей в становлении рыночных отношений на селе. Установлено, что одним из главных направлений повышения роли кооперативов в развитии сельских территорий является совершенствование государственной поддержки регионального развития. Разработаны основные принципы поддержки и развития обслуживающей кооперации на государственном уровне. Даны практические предложения по направлениям политики реализации программ развития сельских территорий.

Ключевые слова: *государственная поддержка, сельская территория, комплексное развитие, программа развития, стратегия, обслуживающая кооперация.*

Kovalenko G., Vasylenko O. State support for development of rural areas

In article analyzes the development programs of rural areas, which are now operating, on the basis of the cooperative movement. It is determined that the development of rural areas is a priority for reforming the economy of Ukraine. Indicated the development of the cooperative movement plays a decisive role in the development of market relations in rural areas. It has been established that one of the main directions of increasing the role of cooperatives in the development of rural territories is the improvement of state support for regional development. The basic principles of support and development of service cooperation at the state level have been developed. Are proposed practical on the policy directions for the implementation of rural development programs.

Key words: *state support, rural territory, integrated development, development program, strategy, service cooperation.*

UDC 378.091.113:005.336.5

T. O. Kostiuk
PhD in Political Science, Associate Professor,
Senior Research Fellow of Scientific Research Laboratory
of Internationalization of Higher Education
of Borys Grinchenko Kyiv University

PUBLIC ADMINISTRATION INSTRUMENTS TO GOVERN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: NORMATIVE BACKGROUND IN EUROPE AND UKRAINE

The article suggests a comparative analysis of the European and national practices of appointing rectors of higher education institutions with a detailed consideration of the recent legislative initiatives in Ukraine. The measure of public administration involvement affects the autonomy of the university, determines the vector of further reforms, outlines the prospects for the whole field of the State higher education.

Key words: *higher education, university governance, University autonomy, Ukraine, EU.*

The problem setting. Nowadays Ukrainian realities in the sphere of higher education demonstrate an extreme need for substantial change of the educational paradigm for its sustainable development. The latest regulatory documents of the European Union (EU) demonstrate the need to do it immediately. According to the models of the EU member-states the higher education institution (HEI) is treated as an open social organization and its effective governance is possible only with the help of the strategic management mechanisms. Thus, the HEI's head acquires a new functional, and his/ her main function becomes a managerial one. The impressive number of leading and competitive HEIs in Europe made us identify the key approaches to the leader selection, nomination, dismissal etc.

Analysis of the latest research and publications. The given papers provide a comparative analysis of the EU member-states practice to the above mentioned issue and the Ukrainian path to reforming the sphere of higher education in this very aspect. The research is based on the materials of the European Universities Association (EUA), Law of Ukraine "On Higher Education" (2014), Bill on Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" (regarding the improvement of the procedure for the election and appointment of the head of a higher education institution and his deputy) № 9103.

The main source of information concerning European approach to the nomination and appointment to HEI's leading position is the EUA Survey "University Autonomy in Europe: exploratory study" (2009) by Thomas Estermann and Terhi Nokkala. It provides data on the organizational, financial, staffing, academic autonomies and the perception and trends. We have cited some information concerning executive leadership.

Ukrainian legislative documents on the sphere of higher education have been in great demand to describe national realities. We have considered a valid Law "On higher education" in its provisions related to the phases of rectors' appointment/firing and a new Bill № 9103 on Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" (regarding the improvement of the procedure for the election and appointment of the head of a higher education institution and his deputy).

The goal of the article is to identify key weaknesses and threats of a newly proposed regulations in the Bill № 9103 on Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" (regarding the improvement of the procedure for the election and appointment of the head of a higher education institution and his deputy), on the one hand, taking into account national realities and valid legislature and, on the other hand,

© Kostiuk T. O., 2018

compared to the common European practices, and to propose variants for an effective reforming the higher education sphere.

Presentation of the main material. As mentioned above the paper is a comparative analysis of the approaches and demands to the nomination on Rector's position in HEIs in some European countries and in Ukraine. We have taken into consideration the demands to the candidates' qualification, conditions of being in Office, procedures of selection, appointment and dismissal to compare all these aspects and to conclude the pros and cons.

In Europe the *general selection procedures* fall into four basic categories. The rector may be:

– elected by a specific electoral body, which is usually large, representing (directly or indirectly) the different groups of the university community (academic staff, other staff, students), whose votes may be weighted;

– elected by the governing body which is democratically elected within the university community (usually the senate, i.e. the body deciding on academic issues);

– appointed by the council/board of the university (i.e. the governing body deciding on strategic issues);

– appointed through a two-step process in which both the senate and the council/board are involved.

The first procedure, whereby the rector is elected by a large body, which may be specifically set up for this purpose and represents the different groups of the university community, is the most common. This group consists of countries where the entire university community directly takes part in the election of the rector, like in Greece, or where an electoral body is set up, as is the case in Estonia or Finland, among others. In seven countries, universities select their rectors through a smaller group (such as the senate), and the cooperation of the two main governing bodies is required in five systems. At the other end of the spectrum are those, primarily western European countries, where the rector is appointed by the board. In Germany, the procedure varies according to the state, and ranges from the rector being elected by the members of the university community, to the rector being appointed by the Ministry of Education. In Norway, the universities may themselves decide on the selection of the rector, and thus in some universities the rector is elected, in others appointed. The selection of the rector may also have to be confirmed, if only formally, by a higher authority. In Iceland (for some of the universities), Romania, Sweden and some Swiss cantons, the appointment of the rector must be confirmed either by the government, or the relevant Ministry. In the Czech Republic, Hungary, the Slovak Republic and Turkey, the appointment is confirmed by the President of the Republic, in Luxembourg by the Grand Duke [3, p. 16–17].

Nowadays Ukrainian practice of appointment of the rector bases at the Law of Ukraine "On Higher Education". The Article 42 of the Law proclaims that the head of the higher education institution (HEI) is elected by secret ballot for five-year term as prescribed by the Law and the HEI Charter.

Eligible are:

– every scientific, scientific-pedagogical and pedagogical staff member of this HEI;

– representatives from among other staff members elected by the relevant employees through direct secret elections;

– elective representatives from the number of students (cadets) who are selected by students (cadets) through direct secret elections [2].

At the same time, the total number (full membership) of scientific, scientific-pedagogical and pedagogical workers of the HEI should be not less than 75 percent of the total number of persons entitled to participate in elections; the number of elected representatives from other HEIs is up to 10 percent, and the number of elected representatives from the number of students (cadets) is at least 15 percent of the persons entitled to participate in the elections [2].

Elections are recognized to have taken place if they have taken part in more than 50 percent of the total number of persons eligible to vote, each with one vote and voting in person.

The founder (founders) or the authorized body (person) concludes a contract with a person (a candidate) who has gained more

than 50 percent of the votes for five-year term during not more than one month from the day of election [2].

Qualifications of the rector. Provisions regarding the rector's required qualifications are often defined by law (in about two-thirds of the 34 countries included in the analysis). For a minority, this is not the case, and restrictions as to who may be eligible generally stem from the university's statutes or from common practice [3, p. 17].

In a majority of cases the rector is expected to be a full or associate professor. In fifteen cases he/she must come from the university in question. Only in a few cases (mainly in northwestern European countries) can the rector come from outside academia. This is consistent with those systems where the rector adopts a role closer to that of a chief executive officer (CEO) of a company. In a number of countries such as Austria, Finland, Denmark or Lithuania, the rector is also expected to demonstrate managerial skills.

Valid Law of Ukraine "On Higher Education" states that a candidate for the position of HEI's Head has to be a citizen of Ukraine, speak fluently the state language, have an academic rank and doctoral degree and not less than 10-year work experience at scientific and pedagogical positions. The same person cannot rule the HEI more than two terms [2].

But in late September, 2018 the Verhovna Rada of Ukraine (Ukrainian Parliament) registered a Bill on Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" (regarding the improvement of the procedure for the election and appointment of the head of a higher education institution and his deputy) under the number 9103. Among other it adds the requirements that the rector is expected to be a full or associate professor along with a doctoral degree. Moreover, the candidate must have not less than 10-year work experience at scientific and pedagogical positions after been nominated as a professor, but the above-mentioned length of experience may include (but not more than 5 years) work at the senior positions in HEI. It leads to the fact that taking into account academician age statistics and existing regulations on terms and conditions for the degrees and ranks the HEIs heads will be 60+ years old! As for the effective governance and up-to-date operative decision-making it is not as adequate age as needed [1].

Likewise, academic degrees of doctor and professor do not guarantee at all "sufficient level of knowledge and professional experience" for the university leadership. However, it surely means that the candidate for the university's highest post has spent almost all the professional career in the scientific and teaching spheres. There is a significant risk that appointed at such basis HEIs leaders will be from academic and teaching staff without experience in managing business entities, internationalization, the commercialization of results and cooperation with employers and business. And it will be for worse since nowadays the HEIs are progressive economic entities actively involved in the country's economy and international activities.

The term of office. The rector's term of office is usually stated in the law, either as a fixed length which is mandatory, or as a maximum period (in Latvia, universities are free to set shorter terms in their statutes). The most common term of duration for the rector's office is four years (as is the case in at least half of the countries). However, it is interesting to note that the rector does not always have a fixed term of office. In England, for example, vice-chancellors can be appointed for an indefinite period, which reflects a more managerial approach to the function than in the majority of European countries (it is important to note, however, that there is no strong correlation between the mode of selection of the rector and the type of term in office chosen; appointed rectors can also have a fixed term in office). In two-thirds of the cases the term is renewable at least once, sometimes under different modalities (extension by 50% of the term of office, non-direct renewability but possible reelection of former rectors, etc.) [3, p. 17].

Nowadays Ukrainian legislature previews that the rector is elected for five-year term. There is a legal norm that the same person cannot be the HEI's head more than two terms [2, Art. 42].

Mentioned above Bill № 9103 proposes to amend this article and formulate it as follows: "the same person cannot be the HEI's head more than two terms in raw". Such

condition can easily be overcome as in political practice of Russia when the President changed the places with the Prime-minister and returned to the Office in one term break. So it leads to virtually endless governance of the universities by the same people.

Dismissal is a key indicator to assess the rector's accountability to the institution and to other stakeholders. In most cases, it is the same body that selects and dismisses the rector. There are, of course, exceptions. In Spain the rector is elected by an electoral council but is dismissed by the university senate. In Bulgaria he/she is elected by the general council but dismissed when 50% of the staff calls for new elections. In a handful of countries, the dismissal of the rector must be confirmed by a higher authority (like in the Czech Republic or Greece), whereas in others the dismissal may actually be initiated by the relevant higher authority, usually the ministry, based on cases of gross misconduct (Hungary, Poland, Portugal, Sweden, Turkey). In Italy, the rector cannot be dismissed during his term. In Lithuania, the rector is expected to present his report to the board and senate, who must conduct a vote of confidence. After two unsuccessful votes, the rector is obliged to resign [3, p. 17].

In Ukraine the HEI's head may be dismissed from the position by the founder (founders) or his/ her authorized person(s), as well as in connection with the adoption of the decision on the rector's dismissal by the higher collegiate body of public self-government, which elected the rector to the office on the basis of the legislation on labor, for violation of the HEI's Statute and/or the terms of the contract [2].

The Bill № 9103 provides new rules related to the dismissal of the rector. The threat is hidden in the clause concerning appointment of the HEI's head substitute in case of early termination of authority. Thus, if the HEI's head violates the law and/ or the terms of the contract, the founder has the right to terminate the contract before its end date, but, according to the norm of the Bill, will not be able to appoint the acting manager for the period before new election. Instead, two candidates are proposed by the HEI's Academic Council, one of them will be chosen by the Conference of the staff, and the founder is obliged to approve this candidature. It rudely violates and restricts the rights of founders not only of the private HEIs, but also the public ones. This can, in fact, be seen as a mechanism for the staff to gain control and usurp the power [1].

Additionally, another provision of the Bill may paralyze the work of any HEI. It declares that the HEI's deputy rector (Vice-rector, Vice-president) is elected by the Academic Council of the institution by the majority of votes from its membership on the basis of proposals from the HEI's Head. Consequently, newly elected head will not be able to appoint own team of deputies and will be forced to work with the deputies approved by the HEI's Academic Council.

Conclusion and proposal. A study of internal academic and administrative structures showed that those universities which were relatively free to decide their own structure formed the majority. The minority had their structures shaped to a greater or lesser extent by law.

As far as leadership is concerned, the shift towards a CEO-type leader in certain western European countries appears to go hand in hand with a greater autonomy in management and structure. These more 'managerial' leaders are selected by a board, may be external to the institution and report to the governing bodies. At the other end of the spectrum are the more traditional, eastern European or Mediterranean countries, where the rector typically is an academician selected by the internal academic community amongst the professors of the university in question, chair of the university's governing body, with term and qualifications determined in the law. Between these two types falls a range of countries with various combinations of the above.

The traditional European model of university governance has been a unitary one of universities as primarily academic-run organizations. This study shows that nowadays dual governance structures are more common than unitary structures and that these bodies also comprise external members in a substantial number of cases. Their role, though, remains controversial as external "councils" are either seen as showing too little interest in and commitment to university affairs, or considered to have too much control over the academic issues of the university.

The inclusion of external members forms an important part of more autonomous universities' accountability towards their stakeholders and society at large. This will form a crucial part of current and future reforms on governance, as there is a pressing need to find the right degree of accountability by integrating external stakeholders in an efficient and appropriate way, in the light of the mission and the strategic priorities of each and every university.

To be aware of the recent and actual trends in reforming national sphere of higher education we have analyzed closely the Bill № 9103 to decide either it is adequate to the leading world paradigm in administering HEIs or it must be denied by public administration bodies. The best way to conduct a profound survey is through SWOT analysis. As for us there are no strengths and opportunities, only threats and weaknesses. The negative feedback concerns all the amendments.

It is absolutely obvious that the Bill is lobbying and will keep worsening the situation in higher education. Preserving the caste of senior management representatives is a typical problem of self-regulated bureaucratic systems. The requirement "doctor plus professor" is considered to be an artificial barrier, practically making it impossible to take part in competitions on the position of HEI's Head for the specialists and managers who are in peak abilities providing chance for those who has never left the HEI's wall which will undoubtedly form a closed access model.

Regarding the qualification requirements, it is worth to note that the main ones are absent in the Bill. It is the requirement of time for a potential rector first of all to be good in management, international cooperation, be aware of business processes in companies and organizations which are ready to employ the university graduates or become strategic partners of the institution. For this purpose, it is better to introduce another requirement instead of having a compulsory title of professor – the MBA certificate of one of the leading business schools.

So, the Bill is going to worsen the situation in the higher education field in Ukraine. We would provide some recommendations concerning ways to reform the field and get positive output: first of all, to withdraw the discussed Bill; further to involve experts of leading stakeholders to advise and to take an active part in amending the valid legislation of Ukraine in the field of education and science; to hold a series of discussions in order to form a vision of the Ukrainian HEIs development in light of the global context.

References:

1. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» (щодо удосконалення порядку обрання та призначення керівника закладу вищої освіти та його заступника): законопроект від 19 вересня 2018 р. № 9103. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64629.
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18.
3. Estermann T., Nokkala T. University Autonomy in Europe: exploratory study. European University Association Survey. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.

Костюк Т. О. Державні інструменти контролю за управлінням закладами вищої освіти: нормативна база у Європі та Україні

Стаття присвячена компаративному аналізу європейської та вітчизняної практики призначення ректорів закладів вищої освіти з урахуванням останніх законодавчих ініціатив в Україні. Доведено, що ступінь залучення органів державного управління впливає на автономність університету, визначає вектор подальших реформ, окреслює перспективи для всієї галузі вищої освіти.

Ключові слова: *вища освіта, керування університетом, автономія ЗВО, Україна, ЄС.*

Костюк Т. А. Инструменты государственного управления руководством высших учебных заведений: нормативные документы в Европе и Украине

Статья посвящена компаративному анализу европейской и отечественной практики назначения ректоров высших учебных заведений с учетом последних законодательных инициатив в Украине. Доведено, что степень вовлеченности органов государственного управления влияет на автономность университета, определяет вектор дальнейших реформ, обуславливает перспективы для всей области высшего образования.

Ключевые слова: *высшее образование, управление университетом, автономия вуза, Украина, ЕС.*

УДК 35.07:351.86:355.45

С. І. Крук
кандидат педагогчних наук, начальник
Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Обґрунтовано, що у сфері національної безпеки насамперед варто застосовувати правові державноуправлінські інструменти. Визначено, що серед цих інструментів особливе місце займає законодавство. Воно становить підґрунтя для інституційного механізму державного впливу. Уточнено особливості формування такого механізму, а також основні проблеми його суб'єктного складу та взаємодії. Проаналізовано правові засади, необхідні для державно-організаційного забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: *державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, законодавство, органи державної влади.*

Постановка проблеми. Надзвичайно важливим питанням, що має суспільно-політичне значення і у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної правової держави, є формування дієвих механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Визначальне місце серед них займає правовий механізм державного управління, оскільки він визначає особливості функціонування таких його складників, як суб'єкти державного впливу й об'єкту, на який він чиниться, що у свою чергу становлять інституційне підґрунтя для соціально-економічного розвитку держави, регіонів і їх суспільства. З огляду на це можемо наполягати на необхідності детальної характеристики зазначеного інституційного підґрунтя з позиції його правового визначення, а також відповідних йому методів регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, що охоплює національна безпека, присвячені наукові розробки О. Амоші, В. Бакуменка, С. Бєлая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегіна, Н. Нижник, Г. Ситника, Г. Савранської, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–2].

Мета статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у комплексному дослідженні правового механізму державного управління у сфері національної безпеки в Україні, а отже, і його дії. Все це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи вихідні положення та принципи державного управління, можемо зазначити, що у сфері національної безпеки виникають суб'єктно-об'єктні відносини, зокрема, під час реалізації державними органами діяльності щодо її забезпечення. Ці відносини набувають форми правовідносин через необхідність їх державного врегулювання та легітимації. Вони передбачають здійснення заходів щодо:

1) визначення основних напрямів державної політики, напрямів стратегічного планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки;

2) виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

3) суб'єктної координації (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення національної безпеки;

4) визначення ресурсної бази її забезпечення тощо [1].

Усі види відносин, що виникають у сфері національної безпеки, реалізуються з метою протидії органами державної влади різного роду її загрозам і небезпекам.

© Крук С. І., 2018

Виявлення можливих цих загроз та розробка заходів із запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері національної безпеки виникають такі відносини, що підпадають під сферу дії державного регулювання, зокрема, щодо застосування безпекоорієнтованого державноуправлінського інструментарію, що передбачають дотримання принципів публічності, легітимності, результативності тощо.

Розвиток цих відносин у сфері національної безпеки передбачає участь громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в даній сфері. Їх участь визначається особливим правовим режимом та інституційним інструментарієм забезпечення. На нашу думку, до останнього можна віднести *правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки,* який органічно поєднаний з організаційним механізмом державного управління в цій сфері.

Характеризуючи ситуацію із системою відносин у сфері національної безпеки, слід відзначити таке: дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений організаційний механізм, у тому числі необхідний для цього державно-правовий механізм. Ці механізми відзначаються наявністю значної кількості недоліків, пов'язаних із декларативністю деяких положень законодавчої бази у сфері нацбезпеки і навіть існуванням прогалин в її правовому регулюванні, недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою (див. Закон України «Про національну безпеку України» [4]).

Правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки відзначається такою специфікою: 1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які приймаються органами державної влади; 2) передбачає застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо); 3) установлює межі впливу на об'єкт державного управління тощо. Аналіз змістовного боку функціонування цього механізму вимагає визначення категорій щодо ефективності його дії. З огляду на це можна виділити такі ключові елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: 1) мету й цілі державного управління, його суб'єктів; 2) методи, а також принципи та пріоритети державного управління; 3) його суб'єктно-об'єктні правовідносини; 5) правові процедури щодо формування державного управління в цій сфері тощо [2].

Ці елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки певною мірою визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [4]. Власне кажучи, виділені ключові суб'єкти такого управління й основні напрямки їхньої діяльності в цій сфері. Принагідно відзначимо, що згідно з останнім законодавчим нововведенням окремим напрямком такої діяльності є демократичний цивільний контроль. Разом із тим конструктивні елементи цього контролю не визначені належним чином на законодавчому рівні, хоча вони виступають як засоби комплексного впливу (забезпечення) національної безпеки.

Розглядаючи *інституційне підґрунтя національної безпеки України* (рис. 1), визначене у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [там само], можемо виокремити такі основні органи в її забезпеченні: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Разом із тим очевидним є той факт, що поза увагою законодавця залишилися повноваження із забезпечення національної безпеки таких органів державної влади:

– Міністерства закордонних справ України;

– Міністерства юстиції України;

– Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

– Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;

– Міністерства інфраструктури України;

– Міністерства охорони здоров'я України;

– Міністерства соціальної політики України;

– Міністерства екології та природних ресурсів України тощо, а отже, і підпорядкованих їм органів (див. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [3]).

Базис для діяльності цих інституцій становлять нормативно-правові акти, що визначають засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України (табл. 1)

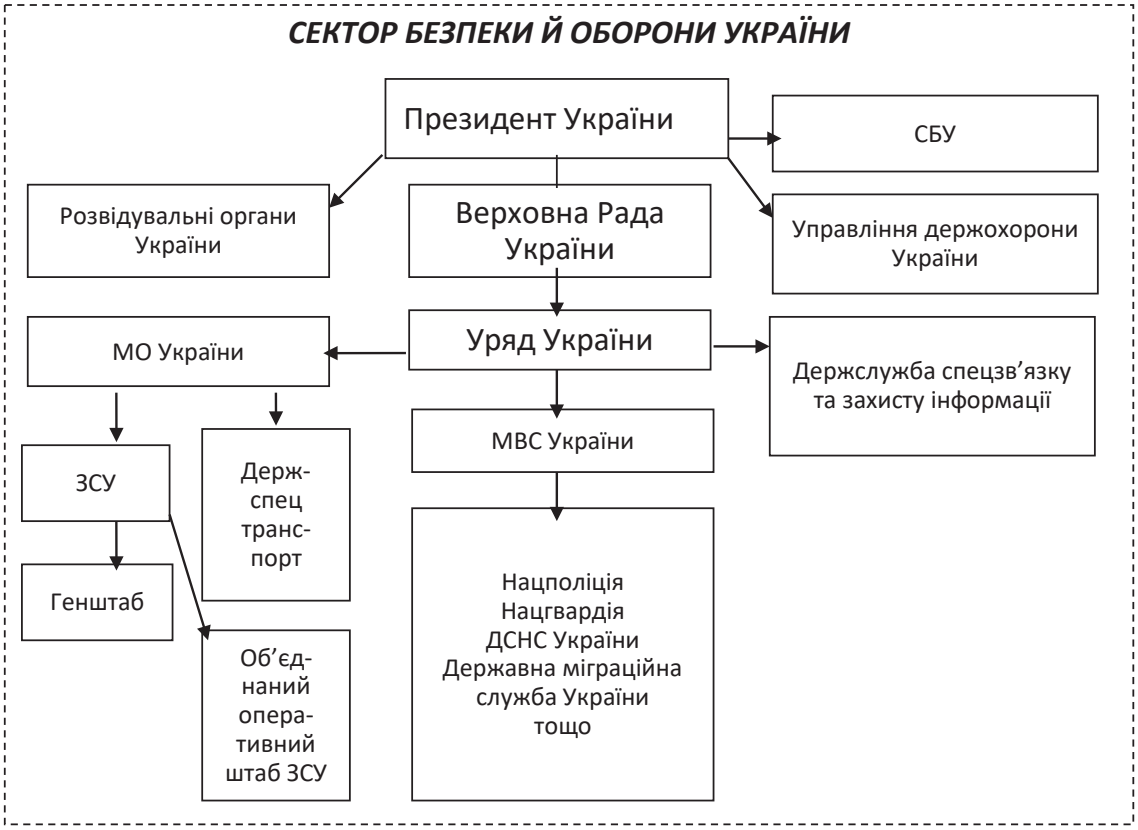

Рис. 1. Структура організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України

Джерело: складено на підставі [4]

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що визначають інституційні засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

№ з/п	Назва нормативно-правового акту у сфері національної безпеки України
1	Декларація про державний суверенітет України
2	Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України»
3	Конституція України
4	Заява про без'ядерний статус України
5	Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені ВРУ
6	Закон України «Про основи національної безпеки України»
7	Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»
8	Закон України «Про оборону України»

Закінчення таблиці 1

№ з/п	Назва нормативно-правового акту у сфері національної безпеки України
9	Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»
10	Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають сферу діяльності ЦОВВ щодо забезпечення національної безпеки, наприклад, Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011, яким затверджено «Положення про Міністерство закордонних справ України», Постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878, якою затверджено «Положення про Міністерство внутрішніх справ України» тощо
11	Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»
12	Закон України «Про національну безпеку України»

Джерело: складено на підставі [4]

Разом із тим можемо наполягати на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [4], зокрема, щодо доповнення в ньому переліку інституцій, що також формують склад сектору безпеки й оборони України. Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід мати на увазі, що поряд із державною інституційної системою національної безпеки в нашій країні продовжує формуватися *недержавна система цивільного* (загальногромадянського) *контролю.* Підґрунтя цієї системи становлять громадські структури безпеки різного рівня, які здійснюють усе більший вплив на структуру організаційного механізму нацбезпеки і типологізацію його інститутів. Отже, вважаємо, що недержавна система цивільного (загальногромадянського) контролю є перспективним напрямком подальших наукових досліджень.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на підставі проведеного аналізу правового механізму державного управління у сфері національної безпеки було визначено, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання та відзначається легітимністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Факторний аналіз правового підґрунтя діяльності державних органів із забезпечення національної безпеки переконує в тому, що в Україні основним недоліком існуючої організаційної системи все ж таки залишається нерозвиненість її основних інституційних елементів. З усіх перерахованих у Законі України «Про національну безпеку України» численних органів різних гілок влади формується пакет функцій, що відповідають наявним потребам забезпечення національної безпеки. При цьому відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у різних сферах національної безпеки, визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення інституційного сектору національної безпеки України. На цій підставі запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», а також доповнити суб'єктний склад організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2010. 820 с.
2. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
3. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/
4. Законодавство України / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://rada.gov.ua/

Крук С. И. Правовой механизм государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности Украины

Обосновано, что в сфере национальной безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственные управленческие инструменты. Определено, что среди этих инструментов особое место занимает законодательство. Оно составляет основу для институционального механизма государственного воздействия. Уточнены особенности формирования такого механизма, а также основные проблемы его субъектного состава. Проанализированы правовые основы, необходимые для государственно-организационного обеспечения национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: *государственное управление, система, институционная деятельность, национальная безопасность, законодательство, органы государственной власти.*

Kruk S. The legal mechanism of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine

It was proved that in the field of national security, it is necessary to apply the following state legal instruments. It was determined that among these instruments in the field of national security legislation is a special place. It was defined that legislation make up the foundation for the relevant institutional state mechanism. The main peculiarities of formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition. The domestic legal frameworks of state organizational necessary for national security of Ukraine were analyzed.

Key words: *public administration, system, institutional activity, national security, legislation, public authorities.*

УДК 351.82

Муц Луай Файсал
кандидат соціологічних наук,
директор центру освітніх послуг для іноземних громадян
Запорізької державної інженерної академії

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ В ПИТАННІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Окреслено проблематику трудової міграції в контексті наявності нелегальної трудової міграції, що впливає на соціальний стан громадян України. Вона розглядається комплексно, у зв'язку з розвитком соціально-економічних складників у країні. Визначено науковців, що займалися процесами нелегальної трудової міграції, процесами урбанізації та мобільності населення. У статті зазначено становлення балансу в міграційних питаннях та забезпеченні трудових мігрантів гідною працею в умовах соціальної справедливості, що має впроваджуватися в міграційну політику і відповідає сьогоденним запитам суспільства. Звернуто увагу на статистичні дані щодо перетину українського кордону мігрантами та розподілу міграційного потоку до основних країн міграції населення. Запропоновано механізм урегулювання інтенсивного процесу нелегальної міграції громадян України. Детально окреслено послідовність формування подальшої державної політики в питаннях подолання нелегальної міграції. Підведено підсумок міграційних процесів у суспільстві, які виникають унаслідок дисбалансів в економічному, політичному та соціальному розвитку країни.

Ключові слова: *міграційні потоки, соціальні гарантії, технології, обізнаність, запити суспільства.*

Постановка проблеми. В умовах сьогодення глобалізація впливає на обмін людськими ресурсами між державами. Основний процес у цьому аспекті – трудова міграція високо- та низькокваліфікованого персоналу. Актуальними завданнями є реальна оцінка визначення міграційних рухів, окреслення компонентних складників міграційних потоків, розробка відповідних соціально-правових заходів у межах чинного законодавства. Основною проблемою трудової міграції є наявність нелегальної трудової міграції, що впливає на соціальний стан громадян України, які вирішили заробити за кордоном. Дану проблему слід розглядати комплексно, пов'язуючи її з розвитком соціально-економічних складників як країни-донора, так і країни-реципієнта, а також не забуваючи визначити можливі наслідки від трудової нелегальної міграції та можливості їх уникнення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У наукових дослідженнях підвищеної уваги набуло питання сучасних проблем нелегальної міграції в Україні. Особливої уваги питанням нелегальної міграції приділено в наукових публікаціях вчених: О.А. Малиновської, Е.М. Лібанової, О.В. Позняк, О.Р. П'ятковської та ін. Різні аспекти питань нелегальної міграції визначили у своїх працях В. Олефір, С. Пирожков, О. Піскун, О. Позняк, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, В. Трощинський, Ю. Шемшученко тощо. Багатьма дослідниками було розглянуто саме процеси нелегальної трудової міграції, процеси урбанізації та мобільності населення, але визначення сьогоденних запитів щодо провокування нелегальної міграції в Україну потребує подальшого вивчення.

Мета статті – на основі досліджуваного матеріалу сформулювати алгоритми дій «превентивних мір» з метою зупинення нелегальної міграції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Внаслідок нерівномірного зростання економічних показників на глобальному рівні громадяни шукають робочі місця там, де можливо отримати більшу винагороду, через що відбувається формування прошарків «іммігрантських ніш зайнятості». Основними сферами зайнятості емігрантів

© Муц Луай Файсал, 2018

насамперед є найпростіші професії та некваліфікована праця в таких сферах, як: туристичні послуги, будівництво, сільське господарство, праця на логістичних складах, праця на заводах із меншою ставкою та наявністю мінімальних соціальних гарантій або ж повною їх відсутністю. Нелегальна трудова міграція змінює простір продуктивності зайнятості, тобто багато хто з місцевого населення виконує менш престижну роботу, що впливає на витіснення трудових мігрантів. Питання щодо неврегульованого правового статусу трудових мігрантів слід диференціювати за двома правовими статусами: письмовим трудовим контрактом та усною домовленістю, дані обставини впливають на соціальну захищеність трудових мігрантів на робочому місці.

Одним з основних факторів на ринку праці щодо трудових мігрантів є дискримінація їхньої трудової діяльності, ця проблема наявна під час працевлаштування трудових мігрантів. До цих проблем можна додати відсутність: належних умов та гігієни праці; реалізації власних знань та навичок відповідно до освіти та кваліфікації працівника; доступу до соціальних послуг; участі в суспільному житті. На глобальному рівні міжнародна спільнота має конфлікт інтересів щодо вибору стилю управління міграційними процесами. Для того, щоб визначити баланс у міграційних питаннях та забезпечити трудових мігрантів гідною працею та соціальною справедливістю, слід упроваджувати в міграційну політику заходи, що відповідають сучасним запитам суспільства, основним принципам соціальної справедливості, активно залучати трудових та стаціонарних мігрантів до дослідницької, нормотворчої, консультаційної діяльності, соціального діалогу, технічного співробітництва та поширення інформації [1].

Зовнішню трудову міграцію населення України слід диференціювати за чотирма рівнями [2]:

– офіційна трудова міграція – громадяни України, що здійснюють свою трудову діяльність або будуть здійснювати трудову діяльність на основі договорів з іноземними компаніями та мають легальний правовий статус у країні-реципієнті;

– неофіційна легальна міграція – громадяни України, що виїжджають за кордон з метою туризму, але в подальшому працевлаштовуються та реєструються реципієнтами на загальних умовах;

– успішна нелегальна міграція – поїздки за кордон трудових мігрантів, що пов’язані з незареєстрованою зайнятістю, але дозволені законодавством відповідних країн;

– міграція жертв злочинних угруповань – торгівля людьми та інші випадки перебування громадян України внаслідок вчинення протиправних дій роботодавців.

Основні мотиви трудової міграції населення України такі [3; 4]:

1) внаслідок політичної та економічної кризи, підвищення рівня безробіття та проблеми бідності колишніх працівників бюджетних установ (військові, освітяни, працівники медичної сфери) або сільськогосподарських підприємств, які опинилися в скрутній економічній ситуації (втратили робочі місця та кошти на існування);

2) трудова міграція, що направлена на свого роду забезпечення власних потреб, тобто спрямування зароблених фінансів на забезпечення своїх дітей освітою, квартирою, автомобілем та іншими соціальними благами;

3) соціальний статус – підвищення власного соціального статусу громадянина завдяки налаштуванню ділових та партнерських контактів, в основному дана мотивація відноситься до людей такої категорії, як інтелігенція (науковці, представники творчих професій);

4) соціальна мода – поширення настроїв в українському суспільстві щодо нелегального працевлаштування за кордоном, але внаслідок налагодження каналів нелегального працевлаштування даний вид трудової діяльності став менш ризикованим та небезпечними, а також більш простішим [5].

Унаслідок розвитку інформаційних технологій міграційний процес серед населення України стає всеосяжним явищем та спрощує процес переселення. Завдяки новим транспортним технологіям простіше, ніж будь-коли раніше, дістатись до багатших або стабільніших країн

[6, с. 26]. У зв'язку з активним розвитком технологій, попри опір урядів держав, збільшується тиск нелегальної та неврегульованої міграції. Особливістю трудової міграції є визначення власних адміністративно-управлінських, економічних, політичних та інших потреб, що формують свої категорії мігрантів. У своєму дослідженні український вчений Б. Юськів зазначає, що «мігранти, які в'їхали в країну та не належить не до одної з визначеної державою категорії, є мігрантами, котрі незаконно в'їхали до країни» [7, с. 159].

Тому інституційний складник міграційних процесів має бути охоплений законодавчими нормами з усіх питань для визначення рівня типу міграції. У науковій літературі існують різні погляди щодо сутності цього поняття. Для позначення мігрантів, що перебувають у даному статусі, використовують такі терміни, як: недокументована, незаконна, нелегальна, недозволена, неврегульована, підпільна, напівлегальна тощо, які можуть розглядатись як синоніми або ж як окремі поняття з різним змістом щодо легального статусу трудового чи стаціонарного мігранта [8, с. 131].

Згідно з чинним законодавством України нелегальний мігрант – це іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю, і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України [9]. Характерною особливістю чинного законодавства є наявність визначення терміна «нелегальний мігрант», зокрема: коло осіб, що порушили законодавство у сфері проникнення на територію України чи перебування на її території, але не у сфері трудової зайнятості, тобто виявляється, що в даному випадку знаходження на території України іноземця, його трудова діяльність є легальними. Визначення легальності трудової міграції та інших її видів наводиться в документах ООН та МОМ, і найчастіше тут використовуються поняття: врегульована та неврегульована міграція [10], в наукових джерелах часто виділяють ще один тип – напіврегульована міграція [11, с. 33]. Національні законодавства країн Європейського Союзу відображають основні пріоритети держав, що суперечить інтересам прав людини на вільне пересування [12, с. 7].

З точки зору Європейського Союзу визнаються нелегальними ті мігранти, що проникають на територію держави незаконним шляхом та здійснюють незаконну економічну діяльність [13, с. 7]. Тому актуальним питанням є уніфікація визначення терміна – нелегальна міграція внаслідок вчинення певних дій щодо проникнення на територію та ведення економічної діяльності. В Європейській практиці щодо визначення нелегального процесу міграції частіше всього застосовують термін «Smuggling of Migrants» (контрабанда мігрантів), вказуючи на організатора даного процесу, а не на осіб, що є учасниками даного процесу [14; 15].

Згідно зі статистичними даними щодо розподілу міграційного потоку можливо виокремити основні країни міграції населення. Зокрема, це ті, що межують із Російською Федерацією, Молдовою, Узбекистаном, Білорусією, Азербайджаном. Особливість міграційного потоку в Україні виражається через настрої її громадян, і зазвичай це міграція до країн-сусідів, які мають спільний кордон з Україною. Характерними особливостями мігрантів, що прибувають в Україну з метою трудової діяльності, є виконання робіт у малопрестижних секторах економіки. Серед основних країн, до яких мігрують українці, можна виділити Російську Федерацію, Німеччину, США, Ізраїль, Білорусь, Польщу. Тобто передусім – сусіди України (Російська Федерація, Білорусь, Польща) та економічно розвинені країни (США, Німеччина, Ізраїль).

Основною причиною еміграції українців до Польщі є значно вищий рівень життя, спорідненість мов, наявність української діаспори. Крім трудових мігрантів, українська діаспора в Польщі, згідно з переписом 2002 року, становить понад 31 тис. поль-

ських громадян, які визнали себе українцями. У розрізі за регіонами перебування найбільша кількість українців мешкає у Вармінсько-Мазурському (39%), Західнопоморському (13%) та Підкарпатському (11%) воєводствах та великих містах, як-то: Варшава (5–10 тис. українців), Краків (3 тис.) та інші. Основними мігрантами, що здійснюють трудову діяльність у Польщі, є вихідці із західних областей, передусім Львівської, Волинської, Тернопільської, Івано-Франківської, Рівненської. Коли польська держава приєдналася до Європейського Союзу, понад трьох тисяч українських громадян отримали дозвіл на працевлаштування в Мазовецькому воєводстві. Насамперед це були спеціалісти, студенти, а також українці й українки, котрі одружилися з громадянами Польщі [16].

Згідно з думкою генерального секретаря ООН, світ знаходиться на другому етапі глобалізації – етапі мобільності населення. Перший етап характеризувався тільки лібералізацією фінансових потоків, постачанням товарів та послуг, де основними суб'єктами були розвинуті країни. Але в цей час у пошуках можливостей люди вирушають в інші країни з метою підвищення свого соціального статусу, рівня життя, погоджуючись на більш вигідні умови праці, що надалі впливає на прогрес у всіх країнах, що розвиваються. Якщо світова спільнота зможе визначити баланс міграційних процесів, то це прискорить, на думку очільника ООН, прихід третього етапу глобалізації, коли багато людей вперше отримають доступ до світових багатств. Нелегальна міграція лише знижує рівень інтеграції людей, що прибули з інших країн, та викликає конфлікт цінностей, боротьбу за ресурси між корінними жителями та мігрантами.

Основним конфліктогенним компонентом в Україні щодо нелегальної міграції є те, що Україна стала для багатьох мігрантів, переважно з країн СНД, кінцевим пунктом призначення або ж транзитною територією на шляху до країн Європейського Союзу, переважно для іммігрантів із країн Азії та Африки. Згідно зі статистичними даними кількість затриманих нелегалів на ділянці українсько-словацького кордону, починаючи з 2003 року, становила 947 осіб, через рік – 2174, у 2005 році – 17,9 тис., у 2007 – 31,7 тис., а за 10 місяців 2008 року – 26 тисяч осіб. За даними служби безпеки України територію України перетнуло близько 50 тисяч нелегалів, що мають високий рівень розвитку. Кількість іммігрантів в Україні (тобто іноземців, які перебувають за посвідками на постійне проживання) становить 250 тис. осіб, або трохи більше піввідсотка населення. У результаті подій 2014–2015 рр. чисельність іммігрантів зменшилася. Найбільша кількість іммігрантів є громадянами пострадянських держав. Понад половина з них отримали дозволи на постійне проживання в країні на підставі близьких родинних зв'язків із громадянами України, рис. 1 [18].

Отже, згідно зі статистичними даними у 2015 році майже 250 тис. іноземців знаходяться в Україні за посвідками на тимчасове проживання, що приблизно на чверть більше, ніж у 2010 році. Це переважно іноземні студенти та працівники, залучення яких в умовах глибокої економічної кризи зменшилося.

Основними постачальниками нелегальних мігрантів в Україні є такі країни, як Китай, Бангладеш, Індія, Пакистан, В'єтнам, Шрі-Ланка, громадяни яких рятуються від безробіття або збройних конфліктів (Ірак, Афганістан, Сомалі тощо). Також нелегали потрапляють на територію України зі східних кордонів – через територію Росії і Білорусі, а також одеський порт. Україна має змінити вектор відносно укріплення державних кордонів, а саме: зміцнювати не західний, а східний кордон. Також Україна слугує транзитною країною для громадян Китаю, В'єтнаму, Бангладеш, Індії, більшість порушників кордону прибуває з Молдови, Грузії, Чечні, Азербайджану, Вірменії. Нелегальна міграція іноземців, зокрема з країн СНД, пов'язана з безвізовим в'їздом в Україну.

Нелегальна міграція впливає на загострення проблеми ринку праці, що пов'язано із загальною трудовою та економічною діяльністю, та сприяє розвитку корупції в державних органах влади. Виникає потреба розробки дієвого регулятора даної ситуації. Проте на сьогодні, на шляху до Європейського Союзу, Україна ухвалює нормативно-правові акти для

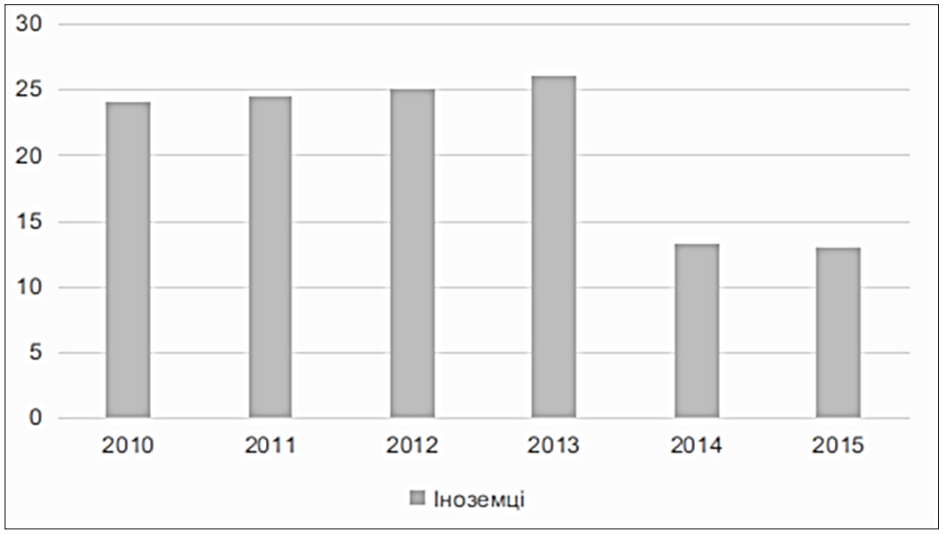

Рис. 1. Чисельність перетинів кордону України іноземцями у напрямку в'їзду, мільйонів разів, 2010–2015 рр. [18]

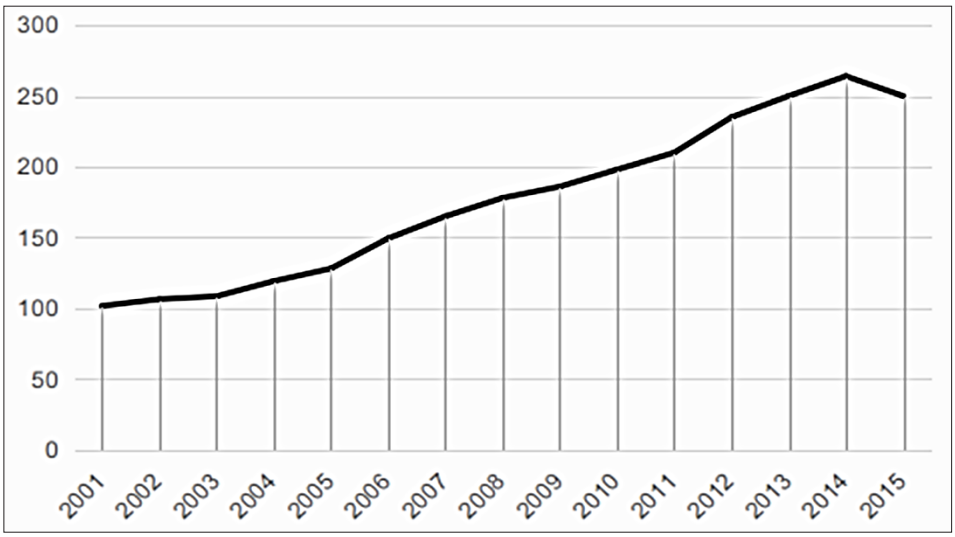

Рис. 2. Чисельність іноземців, які мають посвідки на постійне проживання в Україні, тис. осіб, 2001–2015 рр. [18]

врегулювання міграційних процесів, бере активну участь у трансформаційних процесах по відношенню до нелегальної міграції, зокрема, Україна та Європейський Союз підписали Угоду про реадмісію, яка є фактично зобов'язанням України поділяти з ЄС відповідальність за безпеку Євросоюзу. Україна також підписала 12 міжнародних угод із такими державами, як: Болгарія, Грузія, Латвія, Литва, Молдова, Польща, Словаччина, Туреччина, Туркменістан, Угорщина, Узбекистан і Швейцарія. Але основну проблематику в даному питанні становить відсутність договорів зі своїми східними партнерами, зокрема з Росією, внаслідок чого Україна перетворюються на місце для тимчасового перебування незаконних мігрантів, затриманих у Польщі чи Словаччині. На сьогодні в Україні потрібно дотримуватися тенденцій з боротьби з нелегальною міграцією та чітких умов західних держав. Але в подальшому Україна має дотримуватися економічного обґрунтування всіх своїх підходів щодо нелегальної міграції в контексті національних потреб, а не служити притулком для іноземних мігрантів та забезпечувати адекватними інституційними формами взаємодію з мігрантами – правовим простором, що обмежують корупційну складову частину та протиправні дії працедавців і державних органів влади [17].

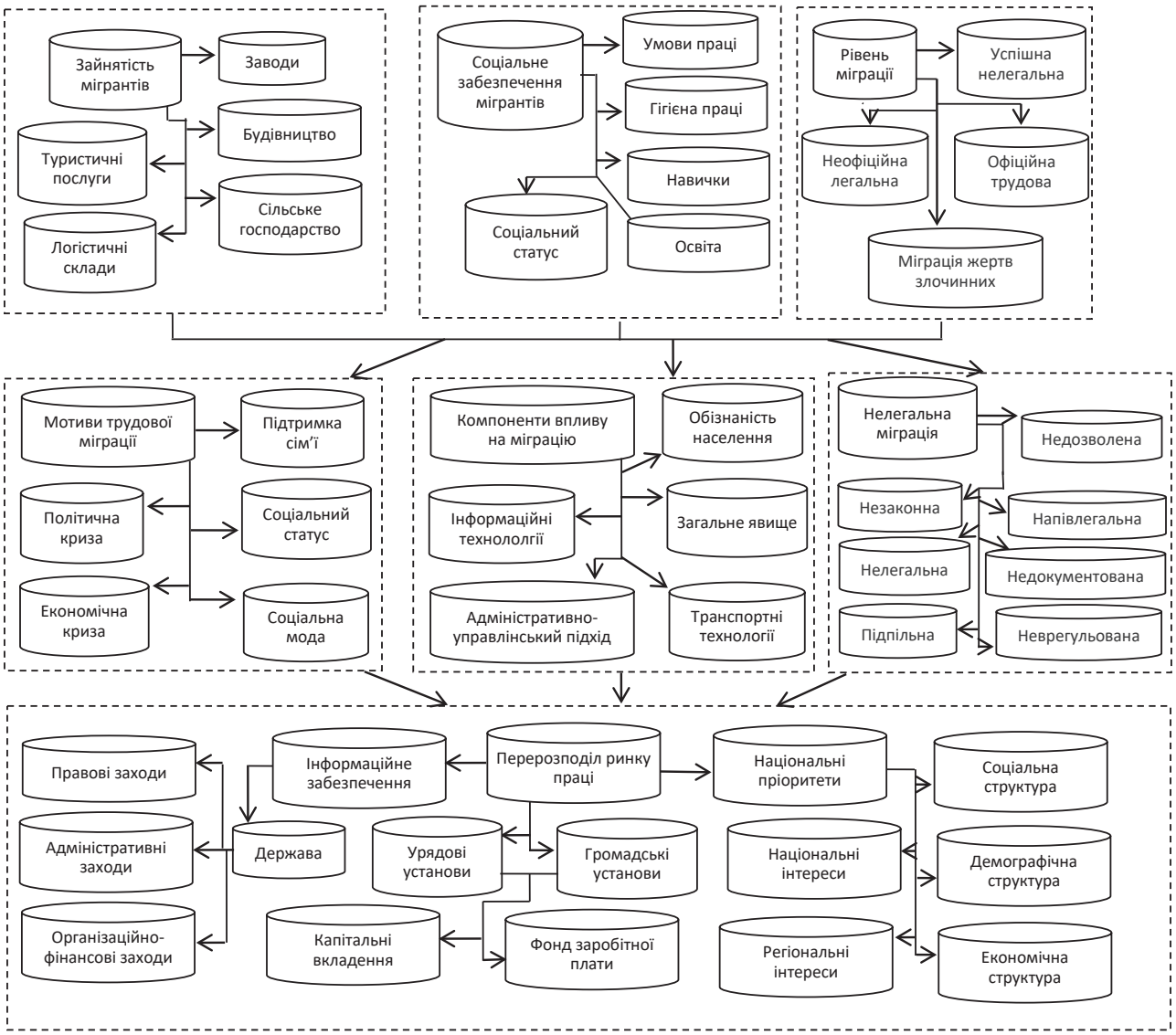

Рис. 3. Механізм урегулювання інтенсивного процесу нелегальної міграції громадян України

Механізм урегулювання інтенсивного процесу нелегальної міграції громадян України (рис. 3) представляє собою сукупність компонентів, що формують подальші кроки державних органів влади щодо зниження нелегального процесу міграції громадян України. Передусім даний механізм характеризує залученість мігрантів до певних сфер діяльності в країнах-реципієнтах, а це робота в туристичній, логістичній галузях, на заводах, у сільськогосподарських господарствах та будівництві. Певні компоненти механізму надають можливість державним органам влади оцінити поточний стан речей міграційного процесу до країни-реципієнта громадян України, зокрема, соціальне забезпечення мігрантів, види міграційних потоків до країни-реципієнта, а також мотивація мігрантів (наприклад, соціальна забезпеченість, політична криза, економічна криза, підтримка сім'ї, соціальний статус). Основними компонентами, що впливають на подальше формування міграційних процесів у країні, є рівень обізнаності населення, інформаційне забезпечення, адміністративно-управлінський підхід, транспортні технології. Міграцію до інших країн можливо класифікувати за такими видами, як: недокументована міграція, незаконна міграція, підпільна міграція, напівлегальна міграція.

У залежності від цих компонентів державні органи влади повинні розробляти плани щодо впровадження нових елементів державного регулювання, трансфор-

муючи національний ринок праці для запобігання зростанню міграційних процесів серед населення, а також врегулювати питання міграційних потоків, зокрема, зниження нелегальної міграції до інших країн.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що міграційні процеси в суспільстві виникають унаслідок дисбалансів в економічному, політичному та соціальному розвитку в країні, що супроводжується зниженням рівня життя та неможливістю реалізації власного трудового потенціалу людини на батьківщині, що мотивує їх мігрувати до інших країн. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми є запровадження сучасної системи правого адміністративного та організаційно-фінансового управління з боку державних органів влади та на рівні місцевого самоврядування, що сприяло б вирішенню проблем кожного окремого громадянина та суспільства загалом у досить короткі строки. Але на практиці імплементація даних заходів майже неможлива, тому найбільш оптимальним варіантом є подальше вдосконалення всіх структурних складників становлення країни як частини європейської спільноти, зважаючи на досвід найкращих практик у країнах, що мають високий рівень життя.

Список використаної літератури:

1. Близнюк В. Соціально-економічні складові трудової міграції 2014. URL: http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2014/04/3.pdf
2. Левцун О. Зовнішня трудова міграція в Україні як демографічна проблема. URL: http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=4040
3. Зовнішні трудові міграції населення України / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України; Е.М. Лібанова (ред.), О.В. Позняк (ред.). К.: РВПС НАН України, 2002. 206 с.
4. Король Г.М. Проблеми сучасної міграційної політики в Україні. Вч. зап. К., 2005. Вип. 12. С. 89–94.
5. Вишневська О.А. Проблеми нелегальної зовнішньої трудової міграції та шляхи їх вирішення. 2008. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/4/07.pdf
6. Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология XXI века; пер. с англ. под. ред. В.И. Иноземцева. М.: Логос, 2004. 368 с
7. Мельник Д.С., Щербина Л.І. Нелегальна міграція й торгівля людьми як прояви транснаціональної організованої злочинності в Україні: актуальні проблеми протидії. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. Вип. 22. С. 48–60. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/bozk/2010_22/22text/g06.pdf
8. Алешковский И.А. Нелегальная миграция как феномен глобального мира. Век глобализации. 2014. Выпуск № 2. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/nelegalnaya-migratsiya-kak-fenomen-globalnogo-mira
9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства / Верховна Рада України; Закон від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3773-17
10. Smuggling of Migrants. A Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications. URL: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Smuggling_of_Migrants_A_Global_Review.pdf
11. П'ятковська О. Класифікація видів міжнародної трудової міграції: окреслення операційних понять. Галицький економічний вісник. 2011. № 1 (30). С. 30–34.
12. Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією. К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2006. 56 с. URL: http://old.icps.com.ua/files/articles/43/53/ Migration_Policy_UKR.pdf
13. Communication from the commission to the council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration on a common policy on illegal immigration. Brussels, 15.11.2001. 26 p. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF
14. Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence. URL: http://www.ichrp.org/files/reports/56/122_report_en.pdf
15. Global migration trends 2015 Factsheet. URL: http://iomgmdac. org/wp-content/uploads/2016/06/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf
16. Зубик А.І. Сучасна трудова міграція українського населення в Польщу. 2014. URL: http://geography.tnpu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/015.pdf
17. Кресіна І, Стойко О. Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання. Політичний менеджмент. 2009. № 3(36). С. 174–180. Бібліогр.: 2 назв. укр.
18. Міграція в Україні: факти і цифри. 2016. URL: http://iom.org.ua/ua/migraciya-v-ukrayini-fakty-i-cyfry-0

Муц Луай Файсал. Основные вызовы в вопросе обеспечения миграционного процесса в Украине

Определена проблематика трудовой миграции в контексте наличия нелегальной трудовой миграции, что влияет на социальное положение граждан Украины. Она комплексно связана с развитием социально-экономических составляющих в стране. Обозначены ученые, которые занимались процессами нелегальной трудовой миграции, процессами урбанизации и мобильности населения. В статье указано становление баланса в миграционных вопросах и обеспечения трудовых мигрантов достойным трудом в условиях социальной справедливости, что должно внедряться в миграционную политику, отвечающую сегодняшним запросам общества. Обращено внимание на статистические данные относительно пересечения украинской границы мигрантами и распределения миграционного потока в основные страны миграции населения. Предложен механизм урегулирования интенсивного процесса нелегальной миграции граждан Украины. Детально обозначена последовательность формирования дальнейшей государственной политики в вопросах преодоления нелегальной миграции. Подведены итоги миграционных процессов в обществе, которые возникают вследствие дисбаланса в экономическом политическом и социальном развитии страны.

Ключевые слова: *миграционные потоки, социальные гарантии, технологии, осведомленность, запросы общества.*

Muts Luais Faisal. The main challenges in ensuring the migration process in Ukraine

The problem of labor migration in the presence of illegal labor migration, which affects the social status of Ukrainian citizens is outlined. It is considered in connection with the development of socio-economic components in the country. The scientists involved in the processes of illegal labor migration, urbanization processes and population mobility were mentioned. It is noted in the article of the emergence of a balance in migration issues and the provision of decent work and social justice for labor migrants, which should be implemented in the migration policy, which is in line with the current demands of the society. The statistics on the crossing of the border of the Ukrainian border with migrants and the distribution of migration flows to the main countries of population migration. The mechanism of regulation of the intensive process of illegal migration of the citizens of Ukraine is proposed. The sequence of formation of the further state policy in the issues of overcoming illegal migration is described in detail. The summary of migration processes in the society, which arise as a result of imbalances in economic political and social development in the country, is presented.

Key words: *migratory flows, social guarantees, technologies, awareness, demands of society.*

УДК 351.9:352:354

В. А. Негода
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентові України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу норм вітчизняного законодавства та зарубіжної практики у сфері адміністративного нагляду щодо рішень органів місцевого самоврядування. Також наведено аргументи щодо необхідності збалансування повноважень, які передаються місцевому самоврядуванню в умовах децентралізації, з відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування в забезпеченні законності своєї діяльності та посилення наглядових функцій держави в частині виконання Конституції та законів України.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади, децентралізація, адміністративний нагляд, контроль, законність рішень.*

Постановка проблеми. Актуальність статті зумовлена тим, що в Україні з прийняттям Урядом у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [10] активно відбувається реформування місцевого самоврядування, якому передається значна частина повноважень органів виконавчої влади, а з ними – фінансових та матеріальних ресурсів (у тому числі земельних).

У період 2014–2018 років прийнято ряд законодавчих актів, відповідно до яких органам місцевого самоврядування (далі – ОМС) передана низка повноважень, зокрема, щодо управління фінансовими ресурсами, архітектурно-будівельного контролю, просторового розвитку, надання адміністративних послуг, місцевого оподаткування, управління земельними ресурсами, обслуговування в банківських установах тощо.

Однак одночасно з передачею повноважень та фінансових ресурсів має посилюватися і відповідальність ОМС за виконання відповідних повноважень та забезпечення населення якісними і доступними публічними послугами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням ефективного реформування органів публічної влади, контролю і нагляду в їх діяльності займаються вітчизняні вчені, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, О. Васильєва, С. Дубенко, В. Гаращук, П. Любченко, Л. Кінащук, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Малиновський, Т. Маматова, Ю. Мех, Н. Нижник, Л. Пісьмаченко, Л. Прокопенко, О. Сушинський, В. Шестак, М. Тищенко, Н. Янюк тощо. Однак з огляду на різноманітність аспектів цього напряму дослідження залишаються невирішеними питання, від яких значною мірою залежить подальше підвищення дієвості місцевого самоврядування, застосування контролю в процесі здійснення державно-управлінських функцій потребує подальших досліджень.

Метою статті є окреслення теоретичних, а також висвітлення й аналіз існуючих проблем щодо правового регулювання діяльності ОМС та дотримання ними норм законодавства під час прийняття рішень, надання пропозицій щодо запровадження цивілізованої системи нагляду та контролю за діяльністю ОМС, яка б забезпечила недопущення надмірного втручання держави в діяльність ОМС.

Виклад основного матеріалу. Отже, практика діяльності ОМС свідчить про наявність прийнятих ними рішень, що не відповідають Конституції та законам України, а в інших випадках проявляють

© Негода В. А., 2018

бездіяльність із вирішення невідкладних, життєво важливих для громад проблем. Іноді такі незаконні рішення приймаються з резонансних питань, стають предметом гострих суспільних дискусій і навіть призводять до громадських конфліктів. В окремих випадках ОМС ухвалюють незаконні рішення через низьку професійну кваліфікацію своїх службовців, в інших – свідомо порушують законодавство.

Нами було проведено вибірковий аналіз судової практики з розгляду господарських справ та справ у сфері адміністративного судочинства за 2016–2017 роки, відповідачами в яких виступали ОМС. Зокрема, проведений аналіз свідчить про те, що предметом близько 40–45% позовів у зазначених категоріях справ є позови про скасування актів ОМС, предметом решти позовів є вимоги про розірвання договорів, укладених з ОМС, питання про визнання права, стягнення коштів з ОМС тощо.

Слід зазначити, що в основному оскаржуються рішення про: передачу земельних ділянок у власність; надання земельних ділянок для розміщення об'єктів містобудування; надання дозволу на розроблення документації із землеустрою для будівництва, експлуатації та обслуговування об'єктів; затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; передачу комунального майна в користування або оперативне управління; договори, укладені радами на виконання правочинів із передачі землі та майна в користування.

Основними категоріями позивачів є прокурори різних рівнів (41,1%), товариства з обмеженою відповідальністю (22,2%), акціонерні товариства (8,2%), фізичні особи – підприємці (5,3%), кооперативи та садівничі товариства (3,7%), ОСББ (1,3%).

Значний відсоток участі прокурорів в якості позивачів у справах у рішеннях судів здебільшого мотивується тим, що законодавством не передбачено повноважень щодо звернення центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (або вказується інша сфера діяльності), до суду про визнання незаконними (недійсними) рішень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження землею, визнання недійсними правочинів щодо відчуження чи передачі в користування земельних ділянок державної та комунальної власності, а також їх повернення з чужого незаконного володіння (аналогічно за змістом – по комунальному майну, відмінному від земельних ділянок). Такі висновки були зроблені на підставі суцільного аналізу стану розгляду справ судами Харківської та Львівської областей через дослідження загальнодоступної інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень [2].

Отже, можна зазначити, що вищерозглянуті приклади з практики діяльності ОМС не сприяють формуванню позитивного іміджу щодо інституту місцевого самоврядування, а також суперечать принципам побудови правової держави і не сприяють ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, зокрема, й в частині імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [1] та інших європейських принципів і стандартів децентралізованого управління, яке б гарантувало право і спроможність ОМС у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Вважаємо, що за наявності системи нагляду за рішеннями ОМС більшості подібних неправомірних рішень можна було б уникнути ще на стадії їх підготовки, а інші – призупинити до з'ясування їх відповідності законодавству.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо детальніше питання належного функціонування адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС в Україні та окремих країнах Європи.

Передусім варто відзначити, що питання адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС в Україні недостатньо вивчене, також не сформовано цілісної думки щодо обсягів та механізмів його впровадження. Що ж стосується представників місцевого самоврядування, їхніх асоціацій, частини експертного середовища, то у своїй більшості вони заперечують навіть ідею запровадження адміністратив-

ного нагляду, а тим більше – контролю за діяльністю ОМС. Таке негативне відношення сформоване на основі попередньої практики, яка склалася в Україні.

Тривалий час функції загального нагляду за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права та право вживати заходи для усунення порушень законодавства здійснювала прокуратура. Однак у жовтні 2014 року Верховна Рада України ухвалила закон про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» [9], яким позбавила органи прокуратури в України функції загального нагляду та всіх повноважень, пов'язаних із цією функцією.

Сьогодні система державного нагляду та адміністративного контролю за діяльністю ОМС є вкрай невпорядкованою, суперечливою і регулюється низкою спеціальних законів. Деякі повноваження ОМС взагалі не підлягають контролю. Так, наприклад, із 66 типів повноважень виключної компетенції сільських, селищних та міських рад, передбачених ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], по 39 типах контроль не передбачено, по 15 – контроль передбачено частково, і лише щодо 9 з цих типів повноважень чітко визначено органи та механізм здійснення контролю.

В окремих випадках державний нагляд (контроль) за діяльністю ОМС є або надмірним, або не досить чітко регламентованим (є право контролювати, але не визначено спосіб, є право складати приписи щодо всіх ОМС, а при цьому перевіряти можна тільки виконавчі органи). Наприклад, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачає державний фінансовий контроль за правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна не лише щодо здійснення ОМС повноважень, делегованих державою, а й щодо власних (самоврядних) повноважень [8]. Це суперечить приписам п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1], згідно з якою будь-який адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів, а адміністративний нагляд за належністю виконання завдань може здійснюватися лише щодо завдань, доручених ОМС.

Окремо можна виділити питання контролю за здійсненням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідно до Порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [6]. Порядок регламентує процедуру здійснення державного контролю лише за делегованими повноваженнями ОМС, при цьому більшість положень про ЦОВВ, наділених функціями контролю за ОМС, передбачають право на здійснення контролю в певній сфері (регулювання земельних відносин, епідеміологічного благополуччя населення тощо), без розмежування власних (самоврядних) та делегованих повноважень ОМС. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів ОМС, в яких виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Однак цей Порядок не в повній мірі відповідає сучасним реаліям і практично не застосовується.

Розглядаючи питання нагляду та контролю, варто розділити поняття нагляду за законністю рішень ОМС та нагляду (контролю) за діяльністю виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Так, професор П.М. Любченко також розрізняє ці поняття і вважає що: контроль за ОМС – система заздалегідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території; адміністративний нагляд за ОМС – комплекс заходів органів державної влади, направлений на перевірку законності дій і рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування й визнання їх незаконними в судовому порядку [5, с. 357–358].

Очевидно, варто застосовувати різні підходи щодо нагляду (контролю) стосовно делегованих повноважень органів виконавчої влади і власних повноважень ОМС, ураховуючи, що контроль за виконанням ОМС делегованих повноважень може мати

ширший спектр заходів і стосуватися не тільки законності рішень та дій ОМС, але й доцільності та ефективності їх виконання. Такий підхід не суперечить Хартії [1], в якій зазначено, що адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених ОМС.

Якщо питання контролю за виконанням делегованих повноважень органів виконавчої влади в деякій мірі регламентовано, але є вузькогалузевим, недостатньо впорядкованим, здійснюється безсистемно та вимагає суттєвого вдосконалення, то питання регулювання порядку здійснення нагляду стосовно власних повноважень ОМС практично відсутнє.

Отже, можна зробити висновок, що наведені аргументи є достатніми на користь прийняття окремого нормативно-правового акта, який має унормувати і сприяти створенню цілісної системи адміністративного нагляду за законністю рішень та контролю за здійсненням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади. У результаті мають бути створені умови, які б не допускали прийняття ОМС незаконних рішень і максимально обмежили б втручання органів виконавчої влади в поточну діяльність ОМС.

Водночас необхідно зазначити, що чинні нормативно-правові акти не містять таких понять, як адміністративний нагляд та контроль за діяльністю ОМС, що також потребує прийняття відповідного законодавчого акту.

Виходячи з вищезазначеного, розглянемо питання наявності правових підстав щодо запровадження нагляду (контролю) в Україні.

Насамперед це визначено Концепцією [10], в якій одним із завдань окреслено запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень ОМС та за якістю надання населенню публічних послуг.

Це завдання витікає з положень Конституції, в якій визначено, що:

– органи та посадові особи місцевого самоврядування діють виключно в межах та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України);

– рішення ОМС з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України);

– ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України) [3].

Необхідно також підкреслити, що здійснення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС передбачено статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1], в якій зазначено, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених ОМС (п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування).

Таким чином, можна зробити висновок, що є достатньо правових підстав для законодавчого закріплення адміністративного нагляду за рішеннями ОМС.

Разом з тим незавершеність конституційної реформи, відсутність належної територіальної основи для організації місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади ускладнює запровадження оптимального адміністративного нагляду за рішеннями ОМС. Теперішні місцеві державні адміністрації, які відповідно до Концепції [10] мали трансформуватися в органи префектного типу, сьогодні, крім власних повноважень, виконують значний обсяг делегованих повноважень місцевого самоврядування – відповідно районних та обласних рад, тому не можуть ефективно здійснювати адміністративний нагляд та контроль за рішеннями та діяльністю ОМС.

В умовах відсутності належного вітчизняного практичного досвіду, а також комплексних досліджень та рекомендацій зумовлено вивчення зарубіжного досвіду в організації адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС, який існує в абсолютній більшості держав – членів

Ради Європи. Винятки становлять зазвичай невеликі країни – Андорра, Монако.

Системний аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання контролю за діяльністю ОМС здійснено у статті П.М. Любченка, О.А. Смоляра [4].

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. Так, у Франції адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює префект, який призначається Радою міністрів. Він наділений широкими повноваженнями і має право перевіряти всі рішення ОМС, що належать до предмету нагляду (всі рішення ради, всі рішення мера у сфері власних повноважень, договори, кадрові рішення і рішення комунальних підприємств), а в разі виявлення порушень пропонує самостійно їх виправити, якщо ж ні – може звернутися до суду про їх скасування.

В Італії Рада міністрів призначає в регіонах урядових комісарів, а в провінції – префектів, які здійснюють контрольно-наглядові функції стосовно ОМС.

У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи. Повноваження воєводи дають йому право впродовж місяця самостійно зупинити або скасувати акт ОМС, після 1 місяця – через суд, а Голова Ради міністрів має право у випадку систематичного порушення Конституції і законів, неефективного виконання громадських завдань і відсутності надії на швидке виправлення ситуації розпустити органи територіального самоврядування і призначити на термін до двох років комісарське правління.

Висновки та пропозиції. На основі аналізу зарубіжного досвіду та вітчизняної практики функціонування місцевого самоврядування, контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування випливають такі висновки і пропозиції:

– необхідно визначити перелік повноважень ОМС, які підлягають нагляду тільки за критерієм законності (власні повноваження), а які – контролю з позиції їхньої законності та ефективності (делеговані повноваження органів виконавчої влади);

– чітко визначити предмет нагляду – перелік актів, їхні окремі положення, дії та бездіяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що мають публічний характер;

– визначити перелік державних органів, які можуть здійснювати наглядові та контрольні функції щодо рішень та діяльності ОМС, та розмежувати між ними сфери відповідно до переліку повноважень ОМС;

– запровадити єдині принципи, методи та процедури здійснення нагляду і контролю щодо органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі передбачених нормами спеціального законодавства;

– удосконалити механізми контролю районними та обласними радами за виконанням місцевими державними адміністраціями делегованих їм повноважень ОМС;

– вивчити доцільність збереження правових підстав, щоб здійснювати нагляд за делегованими повноваженнями ОМС місцевими державними адміністраціями (призупинити дію відповідної статті закону) до моменту завершення виконання місцевими державними адміністраціями окремих повноважень виконавчих органів обласних і районних рад.

Зазначені пропозиції мають бути закріпленими в спеціальному законі, який би впорядкував систему нагляду, забезпечив недопущення надмірного втручання держави в діяльність ОМС, що віднесено до виключної компетенції цих органів. Саме в напрямку розробки пропозицій із законодавчого врегулювання окреслених проблем буде здійснюватися подальше дослідження.

Список використаної літератури:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/
3. Конституція України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page
4. Любченко П.М., Смоляр О.А., Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/12180/1/Lubchenko_ Smolyr_18-31.pdf

5. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. Х.: ФІНН, 2012. 496 с.
6. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України 26 січня 1993 року № 2939-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

Негода В. А. Введение административного надзора за законностью принятия решений органами местного самоуправления в условиях децентрализации

Статья посвящена анализу норм отечественного законодательства и зарубежной практики в области административного надзора за решениями органов местного самоуправления. Также приведены аргументы о необходимости сбалансирования полномочий, которые передаются местному самоуправлению в условиях децентрализации, с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления в обеспечении законности своей деятельности и усиления надзорных функций государства в части исполнения Конституции и законов Украины.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, органы государственной исполнительной власти, децентрализация, административный надзор, контроль, законность решений.*

Negoda V. Implementation of administrative supervision for the legitimacy of decisions of local self-government bodies in conditions of decentralization reform

The article is devoted to the analysis of the State legislation provisions in the area of administrative supervision on decisions of local self-government bodies. It also contains arguments for balancing the powers, delegated to local self-government and ensuring the legality of their activities and strengthening the supervisory functions of the State in terms of the implementation of the Constitution and laws of Ukraine in conditions of desentralisation reform.

Key words: *local self-government bodies, state executive authorities, decentralization, administrative supervision, control, legitimacy of decisions.*

УДК 351;354

О. М. Непомнящий
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

О. А. Дєгтяр
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківського національного університету міського
господарства імені О. М. Бекетова

ІНЖЕНЕР-КОНСУЛЬТАНТ У МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ

Стаття присвячена актуальній тематиці імплементації міжнародного досвіду запровадження інституції інженерів-консультантів з метою підвищення ефективності реалізації будівельних проектів. У статті визначено методичні аспекти, завдання та напрями діяльності інженерів-консультантів, проаналізовано міжнародні підходи до забезпечення контрактної діяльності інженерів-консультантів та надано рекомендації щодо їх залучення.

Ключові слова: *міжнародні договори, державне управління, інженер-консультант, будівництво.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку будівельна галузь функціонує в умовах постійних трансформаційних процесів. Забезпечення конкурентоспроможності будівельних підприємств залежить не лише від показників внутрішнього розвитку, але й відчуває суттєвий вплив зовнішнього середовища: інноваційних методів діяльності, коливань кон'юнктури ринку, високої конкуренції та нестабільного нормативно-правового і політичного середовища. У таких умовах актуальними для галузі будівництва є питання побудови ефективної системи управління, оцінки потенційних ризиків, управління ризиками, застосування інноваційних технологій. Міжнародний досвід реалізації будівельних проектів свідчить про ефективну практику застосування інституції інженерів-консультантів як організацій і спеціалістів, що можуть надавати інжинірингові та консалтингові послуги з організаційного та консультаційного супроводження проектування й будівництва об'єктів, забезпечуючи комплексність та системність реалізації будівельних проектів. Таким чином, актуальним є питання пошуку ефективних шляхів упровадження інституції інженера-консультанта в практику українського будівельного ринку з урахуванням провідних світових тенденцій та міжнародного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання запровадження кращих міжнародних практик у будівельну галузь є актуальним та має достатнє висвітлення в наукових виданнях. Наприклад, інноваційні методи організації будівельного процесу через застосування механізмів консалтингу досліджено в роботах О.В. Лилова [1], Галінського О.М., Вахович І.В., Цифри Т.Ю. [2]. Ними досліджено міжнародний досвід організації та регулювання договірних відносин у галузі будівництва шляхом застосування інжинірингових інституцій.

В.І. Аніним вивчалося питання ризиків та побудови системи управління ними на будівельному виробництві через застосування додаткових управлінських механізмів, у тому числі й на державному рівні [3]. Т.Ю. Цифра у своїй роботі також зробила наголос на економічному аспекті договірних відносин, що виникають у галузі будівництва [4].

© Непомнящий О. М., Дєгтяр О. А., 2018

Ряд робіт О.М. Непомнящего [5; 6] та І.В. Хараїм [7] присвячені безпосередньо питанням імплементації міжнародного досвіду залучення інженерів-консультантів для підвищення ефективності реалізації будівельних проектів шляхом розроблення організаційних, економічних та нормативно-правових механізмів інжинірингу та консалтингу через інструментарії інженерів-консультантів у галузі будівництва.

Досі недостатньо висвітлено питання щодо імплементації міжнародного досвіду залучення інженерів-консультантів для підвищення ефективності будівельного ринку через запровадження організаційних, економічних та нормативно-правових механізмів на державному та публічному рівнях. Є потреба у визначенні ефективних шляхів поширення інституції інженерів-консультантів в Україні, проведенні аналізу основних напрямів їхньої діяльності, встановленні їхнього місця в договірних відносинах під час застосування типових форм будівельних контрактів та наданні рекомендацій щодо імплементації таких контрактів з урахуванням специфіки вітчизняного будівельного ринку.

Метою статті є аналіз документів міжнародних організацій для імплементації провідного міжнародного досвіду та кращих практик застосування інституції інженерів-консультантів з урахуванням специфіки вітчизняної будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу. Актуальність питання трансформаційних процесів у галузі будівництва змушує науковців шукати нові форми організації будівельного виробництва та забезпечення ефективної системи управління.

Як переконливо свідчить міжнародний досвід, ефективним механізмом підвищення результативності будівельних процесів є застосування практики інженерів-консультантів, що забезпечує:

– підвищення ефективності інжинірингової та консалтингової діяльності в Україні, передусім як механізму оптимізації будівельного виробництва, процесів моніторингу та контролю в управлінні будівельними проектами;

– запровадження світових стандартів консалтингової та договірної діяльності на вітчизняному будівельному ринку з метою створення умов для розвитку будівельних організацій;

– підвищення ефективності будівельного виробництва, забезпечення високих показників якості готової продукції, управління ризиками під час реалізації будівельних проектів, захист прав та інтересів споживачів і замовників через систему налагодження взаємовідносин на основі опрацьованих форм договорів із підрядними організаціями;

– підвищення рівня конкурентоспроможності суб’єктів господарської діяльності на будівельному ринку;

– забезпечення відповідності будівельного процесу світовим вимогам, приведення договірних відносин у відповідність до провідних міжнародних практик з урахуванням національної нормативно-правової системи забезпечення процесу будівництва;

– мінімізація корупційного та бюрократичного складників будівельного виробництва.

Серед основних напрямів державної та публічної підтримки розвитку інституту інженерів-консультантів можна виділити такі [8]:

– приведення у відповідність до світових вимог вітчизняного законодавства з питань нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності інженерів-консультантів;

– адаптація міжнародного досвіду щодо організації діяльності інженерів-консультантів з урахуванням специфіки реалізації будівельних проектів в Україні;

– використання положень етичного кодексу в діяльності інженерів-консультантів для підвищення ефективності будівельного виробництва;

– організація системи підвищення кваліфікації та оцінки відповідності інженерів-консультантів через акредитовані відповідно до міжнародних стандартів органи із сертифікації персоналу;

– забезпечення ефективної державної політики регулювання будівельної діяльності із застосування системи інженерно-консультаційних послуг через співпрацю з міжнародними громадськими організаціями, вітчизняними громадськими інституціями, органами місцевої влади

та представниками об'єднаних територіальних громад;

– освітньо-наукова діяльність, спрямована на залучення інженерів-консультантів у відповідності до вимог та специфіки національного будівельного ринку;

– презентаційно-просвітницька діяльність із популяризації інженерно-консультативних послуг серед представників будівельної галузі, створення позитивного іміджу та формування розуміння важливості залучення інженера-консультанта;

– інформаційний супровід та підтримка розвитку інженерів-консультантів в Україні;

– обмін досвідом та запровадження кращих практик розвитку інженерно-консультаційних послуг.

Одним із прикладів ефективної роботи фахової спільноти щодо впровадження практики використання інженерно-консалтингових послуг є діяльність громадської спілки «Міждержавна гільдія інженерів- консультантів», яка забезпечує виконання таких функцій щодо розвитку інститутів інженерів-консультантів на вітчизняному будівельному ринку:

– надання консультативної допомоги щодо організації процесів управління проектами, якістю послуг, оцінки, ідентифікації, управління ризиками проекту;

– формування фінансово-кошторисної документації проекту;

– надання методичної допомоги з різних питань будівництва;

– ведення та забезпечення тендерної, договірної документації під час проведення публічних та приватних закупівель;

– організація проектів у рамках публічно-приватного партнерства;

– надання роз'яснень та консультацій стосовно нормативно-правового забезпечення будівельної діяльності;

– допомога у вирішенні спорів, незалежний арбітраж по визначенню технічних і технологічних особливостей проекту;

– обмін досвідом, організація тренінгів та семінарів із питань інженерного забезпечення будівельного процесу.

Аналіз міжнародного досвіду надання інженерно-консультаційних послуг свідчить про ефективність такої практики. Його адаптація до потреб українського будівельного ринку може бути здійснена шляхом запровадження типових форм будівельних контрактів і керівних документів.

Найбільш поширеними формами міжнародних контрактів у будівництві, що розроблені на основі положень міжнародного права, є стандартні форми будівельних контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (International Federation of Consulting Engineers, FIDIC), які застосовуються в багатьох країнах світу, та Новий інжиніринговий контракт (The New Engineering Contract, NEC), що використовується переважно у Великобританії і країнах Британської співдружності.

Форми контрактів та рекомендації щодо їх застосування також розробляють:

– Інститут цивільних інженерів (Institution of Civil Engineers, ICE), який видає документи для підрядних організацій, що в основному використовуються у Великобританії, Гонконзі, Китаї, Сінгапурі;

– Об'єднаний трибунал по контрактах (The Joint Contracts Tribunal, JCT), що розробляє стандартні форми контрактів, інструкцій та інші документи, які використовуються в будівельній галузі;

– Асоціація архітекторів-консультантів (The Association of Consultant Architects, ACA), яка є національним професійним органом архітекторів Великобританії тощо.

Перспективними для застосування в Україні є контракти FIDIC та NEC.

Договори FIDIC є універсальними контрактами, що використовуються у світових фінансових операціях, насамперед системою міжнародних банків. Особливість форм NEC полягає у формуванні положень щодо забезпечення чіткого управління під час реалізації контрактних відносин будівельних проектів.

Важливим документом, що містить рекомендації з ведення переговорів та складання будівельних контрактів, є Юридичне керівництво зі складання міжнародних контрактів на будівництво, розроблене Комісією Організації Об'єднаних Націй з права міжнародної торгівлі (UNCITRAL).

Зведені результати аналізу основних типових форм будівельних представлені у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз типових форм будівельних контрактів

Ознаки та особливості	Термінологія	Доступність для розуміння	Вимоги до підтвердження кваліфікації персоналу
Контракти FIDIC			
Зосередження уваги на управлінні ризиками будівельних проектів, що вимагає від підрядника формування чіткого плану реалізації проекту та забезпечення моніторингу його виконання та корегування в разі відхилення. Організація контролю змін окремо за часом і вартістю проекту. Більш суб'єктивна система визначення винагороди за роботу підрядника. Вимоги до якості проекту визначені окремими документами, що носять технічний характер. Передбачено окремі контракти на проектування замовником або підрядником. Інформування сторін контракту щодо виявлених дефектів.	Вико-ристання складних специфічних термінів та юридичної термінології	Через складність Загальних умов важко дотримуватися логічної послідовності для всіх підпунктів. Багато підпунктів будуть знаходитись у несподіваних місцях, а важливу інформацію важко знайти	Кваліфікація і досвід персоналу, який пропонується Консультантом для роботи, повинні отримати схвалення Замовника. Таке схвалення не повинно безпідставно затримуватися. Персонал, за наявності, включений у пропозицію Консультанта як частина Договору, вважається прийнятим Замовником у момент укладання Договору.
Контракт NEC			
Підрядником формується узгоджена із замовником програма реалізації проекту. Замовник чітко слідкує за ходом реалізації програми, застосовуючи систему штрафів у разі її невиконання чи відхилення. У разі дострокової реалізації програми підрядник отримує бонуси. Організація контролю змін часу і вартості проекту, визначення взаємозалежності цих двох показників. Більш об'єктивна система визначення винагороди за роботу підрядника. Вимоги до якості проекту визначені окремими документами технічного характеру. Контракти на проектування замовником або підрядником представляються як робоча інформація. Повідомлення сторін контракту про виявлення дефектів.	Більш проста термінологія для сприйняття	Доступно для розуміння	Консультант або працевлаштовує кожну ключову особу, призначену для виконання роботи, зазначеної в даних контракту, або заміщує особу, яка була прийнята Замовником. Консультант повідомляє Замовнику ім'я, відповідну кваліфікацію та досвід запропонованої на заміну особи. Підставою для відмови є те, що її кваліфікація та досвід не такі хороші, як у тієї людини, яку потрібно замінити.

Ще однією суттєвою відмінністю у даних формах контрактів є використання різної термінології. Зокрема, FIDIC використовує специфічну професійну термінологію інжинірингу та юриспруденції, тоді як NEC є більш простим та доступним документом. Проте термінологія щодо строків реалізації проекту, форм відшкодування збитків тощо є схожою.

Позитивною рисою форми контрактів NEC є система погодження змін у разі настання ризикових подій. Вона полягає в спільних (підрядник-замовник) перемовинах та прийнятті управлінського рішення. За контрактами FIDIC у разі настання ризикової події підрядник сам вирішує ситуацію та може компенсувати витрати за проектом замовнику із власних коштів.

Контракти NEC та FIDIC передбачають, що ціна, яка підлягає сплаті підряднику, повинна базуватися на кошторисних розрахунках, і обидва дозволяють здійснювати поетапні платежі.

За результатами проведеного аналізу основних форм будівельних контрактів, прийнятих світовою інженерною спільнотою, можна визначити таке.

Контракти NEC і FIDIC та юридичне керівництво UNCITRAL регламентують правовідносини під час реалізації договорів у сфері закупівель і консалтингу. Договори FIDIC насамперед регулюють процеси взаємовідносин сторін, вирішення спорів, надання консультацій, контракти NEC та керівництво UNCITRAL – визначають порядок товарних відносин та укладання господарських договорів. У більшості випадків передбачається наявність особи (суб'єкта господарювання та відповідних фахівців), що може надати консультативну допомогу – інженера-консультанта або менеджера проекту. Їхні функції пов'язані з часом, вартістю та якістю проекту, хоча конкретні вимоги зовсім різні: NEC надає більш докладні положення і вибір, що вимагає та забезпечує більш активний та спільний підхід до управління контрактом.

Варто зазначити, що в разі залучення інженера-консультанта за типовими формами контрактів FIDIC відсутні вимоги щодо підтвердження кваліфікації персоналу, тоді як для договору NEC кваліфікація персоналу передбачена.

Документи, що розглядаються, мають суттєві відмінності і в практиці застосування. Більш легкою для сприйняття є форма контракту NEC, проте необхідно підкреслити обмеженість її використання (переважно у Великобританії), тоді як FIDIC і юридичне керівництво UNCITRAL є більш універсальними та поширеними.

Законодавство України не містить обмежень щодо застосування міжнародно визнаних форм будівельних контрактів. Сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог Цивільного кодексу України, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості [9]. Водночас застосування міжнародно визнаних форм договорів убачається доцільним насамперед під час реалізації масштабних, складних і тривалих за часом будівельних проектів. На даному етапі розвитку договірних відносин у будівництві більш перспективним напрямком можна вважати використання окремих положень, принципів та умов міжнародних форм договорів та керівних документів з урахуванням потреб і можливостей замовників будівництва і джерел фінансування проектів.

Застосування положень договору NEC є доцільним через простоту і доступність викладення. Разом з тим, якщо проекти реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, більш прийнятними для фінансуючої сторони слід вважати типові форми контрактів FIDIC.

Висновки і пропозиції. Аналіз міжнародного досвіду діяльності інженера-консультанта як суб'єкта господарювання і фахівця, а також особливості застосування даної інституції в Україні дозволяють зробити ряд висновків. Залучення інженера-консультанта є одним із шляхів підвищення конкурентоздатності під час реалізації будівельних проектів не лише на вітчизняному, але й на міжнародних ринках. Окремі аспекти діяльності інженера-консультанта в разі застосування різних типових форм будівельних контрактів та керівних документів різняться, однак загальні підходи щодо необхідності його залучення є спільними. Принципи та умови міжнародних форм договорів та керівних документів в Україні можуть застосовуватися відповідно до законодавства, з урахуванням потреб і можливостей замовників будівництва та джерел фінансування об'єктів.

Список використаної літератури:

1. Лилов О.В. Новітні підходи до модернізації процесів організації будівництва. Молодий вчений. 2015. № 9. С. 24–27.
2. Галінський О.М., Вахович І.В., Цифра Т.Ю. Міжнародна практика формування договірних відносин у будівництві. Будівельне виробництво: зб. наук. праць. Київ.: НДІБВ. 2012. № 54. С. 3–7.
3. Анін В.І. Розрахунки ризиків інвестиційних проектів в будівництві. Формування ринкових відносин в Україні. 2003. № 6. С. 18.
4. Цифра Т.Ю. Економічні аспекти укладання договорів підряду на будівництво доступного житла. Наукова конференція молодих вчених, аспірантів і студентів КНУБА: тези доповідей: у 2-х частинах. Київ.: КНУБА, 2012. Ч. 2. 214 с.
5. Непомнящий О.М. Інженер-консультант в системі господарської і професійної

діяльності в Україні. Інвестиції: практика та досвід: наук.- практ. журал ЧНУ. Київ.: ДКС Центр, 2018. № 9. С. 97–102.
6. Непомнящий О.М., Хараїм І.В. Стан та перспективи організаційно-правого забезпечення діяльності інженера-консультанта в Україні. Держ. упр.: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. 2018. № 2. URL: http://dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/5.pdf
7. Kharaim I.V. Foreign experience of the public policy of implementation of the institution of "consulting engineer" in construction: experience of Romania, Poland and Hungary. Public management. 2018. № 3. P. 204–215.
8. Міждержавна гільдія інженерів-консультантів / Офіційний сайт МГІК. URL: http://iceg.com.ua/
9. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 40–44. Ст. 356. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15

Непомнящий А. М., Дегтяр О. А. Инженер-консультант в международной практике договорных отношений в строительстве

Статья посвящена актуальной тематике имплементации международного опыта внедрения институции инженеров-консультантов с целью повышения эффективности реализации строительных проектов. В статье определены методические аспекты, задачи и направления деятельности инженеров-консультантов, проанализированы международные подходы к обеспечению контрактной деятельности инженеров-консультантов и даны рекомендации по их внедрению.

Ключевые слова: *международные договоры, государственное управление, инженер-консультант, строительство.*

Nepomnyashchyy O., Diegtiar O. Consulting Engineer in International Practices of Construction Contractual Relations

The article deals with the topical issues of the implementation of world practices in introducing the institution of consulting engineering in order to enhance the efficiency of construction projects. The article defines the methodological aspects, tasks and directions that consulting engineers should do and follow, as well as analyzes international approaches to ensuring contractual activities of consulting engineers and provides recommendations on how to employ the approaches.

Key words: *international treaties, state administration, consulting engineer, construction.*

УДК 351.86

А. В. Рубан
здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки. Зокрема, виокремлено ключові нормативні акти стосовно державного управління у сфері національної безпеки України. Сформульовано принципи розробки та впровадження державної політики у сферах національної безпеки й оборони. Виділено напрями державної політики національної безпеки України.

Ключові слова: *національна безпека, державне управління, правовий механізм, державна політика, принципи, напрями.*

Постановка проблеми. У нинішніх умовах правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки України досить активно розвивається та містить різні нормативні акти держави. Однак необхідно відзначити багатогранність нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері національної безпеки, що, відповідно, суттєво ускладнює процес його дієвості внаслідок наявності великої кількості колізій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дієвості нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері національної безпеки України досліджувалися численними вченими та практиками, зокрема, такими, як: О.С. Власюк [1], А.Б. Качинський [2], Г.П. Ситник [4] та ін.

Однак проблеми усунення колізій сучасного законодавства у сфері національної безпеки все ще залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є аналіз правового механізму державного управління у сфері національної безпеки.

Досягнення поставленої мети викликає необхідність виокремлення низки відповідних завдань:

– виокремити ключові нормативні акти стосовно державного управління у сфері національної безпеки України;

– сформулювати принципи розробки та впровадження державної політики у сферах національної безпеки й оборони;

– виділити напрями державної політики національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Ключовим нормативним актом держави стосовно регулювання національної безпеки є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Так, даний Закон установлює та розподіляє повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки і оборони, а також формує базис для об’єднання політики та процедурних дій органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті:

– регулювання національної безпеки й оборони;

– функціонування сил у сфері безпеки й оборони;

– визначення особливостей формування й функціонування командної системи;

– проведення контролю та забезпечення координації операцій, що реалізуються силами безпеки й оборони;

– впровадження загального підходу до процедурного планування щодо забезпечення національної безпеки й оборони, що у свою чергу сприяє забезпеченню контролю цивільного характеру, який побудований на демократичних принципах, над формуванням і діяльністю органів, котрі відносяться до сектору безпеки й оборони.

© Рубан А. В., 2018

Так, ст. 3 «Принципи державної політики у сферах національної безпеки й оборони» Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII визначає відповідні принципи.

Насамперед державна політика у сферах національної безпеки й оборони повинна бути спрямована на забезпечення захисту:

– безпечних умов життя, гідності, прав і свобод людини і громадянина, що закріплені в Конституції;

– сприятливих умов для сталого розвитку суспільства та збереження його демократичних цінностей;

– суверенітету, недоторканності, територіальної цілісності та конституційного ладу держави;

– оточуючого середовища від випадків виникнення надзвичайних ситуацій.

При цьому повинні забезпечуватися принципи:

1) забезпечення верховенства права, а також законності та прозорості дотримання засад контролю цивільного характеру, що побудований на демократичних принципах, за функціонуванням сектору, що орієнтований на забезпечення безпеки й оборони;

2) дотримання норм, установлених міжнародним правом, забезпечення участі в захисті й підтримці інтересів України на міжнародному рівні з підтримкою мирного й безпечного стану, а також на рівні функціонування міждержавних систем та в межах формування і реалізації механізмів забезпечення колективної міжнародної безпеки;

3) забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони як ключового засобу впровадження державної політики щодо забезпечення національної безпеки і оборони [2; 3].

У процесі розробки та впровадження державної політики у сферах національної безпеки й оборони необхідно брати до уваги такі фундаментальні інтереси України:

1) забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави; підтримка конституційного устрою, побудованого на демократичній основі; недопущення зовнішнього втручання у внутрішні справи України;

2) формування сприятливих умов для сталого розвитку національної економіки, громадянського суспільства і держави в цілому з метою забезпечення підвищення загального рівня й якості життя населення;

3) інтеграція України до європейського простору з політичної, економічної, безпекової та правової точки зору, вступ до Європейського Союзу та укладання угоди з НАТО, розвиток взаємовигідних відносин з іншими державами на рівноправних засадах [1; 4].

Напрями державної політики у сферах національної безпеки й оборони відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII зазначені на рис. 1.

У цьому контексті необхідно зазначити, що пріоритети державної політики щодо забезпечення національної безпеки й оборони визначаються в таких державних документах:

– Стратегія національної безпеки України;

– Стратегія воєнної безпеки України;

– Стратегія кібербезпеки України;

– Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, а також в інших документах, які регламентують питання національної безпеки і оборони, підлягають схваленню Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються через укази Президента України.

Щодо напрямів державної політики національної безпеки України, то вони присутні в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015 (рис. 2).

Взагалі, серед ключових цілей Стратегії національної безпеки України необхідно відзначити такі:

– зменшення загроз державному суверенітету та формування сприятливих умов для відновлення державної територіальної цілісності, враховуючі встановлені межі державного кордону України, визнаного на міжнародному рівні;

– забезпечення гарантії мирного майбутнього України як держави, котрій притаманні суверенітет, незалежність, демократичність, та яка забезпечує належний

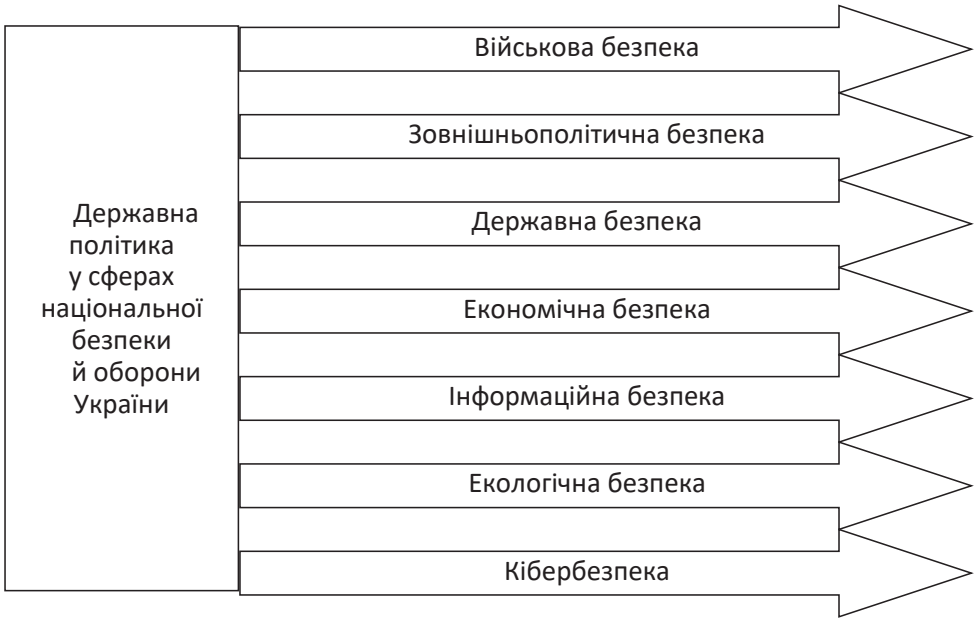

Рис. 1 . Напрями державної політики у сферах національної безпеки й оборони України відповідно до Закону України «Про національну безпеку України»

Рис. 2. Напрями державної політики національної безпеки України відповідно до Стратегії Національної безпеки України

рівень правового і соціального захисту громадян;

– затвердження прав і свобод людини та громадянина;

– підтримка якісного розвитку з економічної, соціальної й гуманітарної точки зору;

– формування сприятливих умов для європейської інтеграції України та її вступу до НАТО.

Слід зауважити, що визначені цілі потребують досягнення відповідної низки завдань:

– зміцнення української держави шляхом упровадження поетапного поступального розвитку України із суспільно-політичної й соціально-економічної точки зору;

– розробки та впровадження інноваційної державної політики, орієнтованої на забезпечення ефективного захисту національних інтересів відносно економічної, соціальної, гуманітарної й інших сфер;

– забезпечення всебічного реформування системи забезпечення національної безпеки та формування дієвого сектору безпеки й оборони в Україні;

– позиціонування України на якісно новому світовому зовнішньополітичному рівні у світі в умовах глобальної нестабільності системи безпеки.

Щодо Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, то її було затверджено Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

Зазначена Концепція формує систему точок зору на процеси розвитку спроможностей Української держави стосовно безпеки й оборони протягом середньострокового терміну і з урахуванням того, що зазначені погляди повинні формуватися на основі аналізу безпекового середовища і можливостей держави відносно фінансово-економічного стану та мають упроваджуватися в межах систематичного й комплексного моніторингу особливостей функціонування національного сектору безпеки й оборони.

Відповідно, метою Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України необхідно відзначити виокремлення шляхів становлення спроможностей держави відносно безпеки й оборони, які у свою чергу уможливлять:

– відновлення територіальної цілісності України на рівні її державного кордону, що є визнаним у міжнародному форматі;

– забезпечення формування національної системи реагування на ситуації кризового характеру;

– своєчасне виявлення, недопущення та уникнення загроз національній безпеці, що мають зовнішнє й внутрішнє походження;

– гарантування безпеки особистості, а також прав та свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України;

– забезпечення кібербезпеки;

– забезпечення сумісного оперативного реагування на ситуації кризового характеру та надзвичайні ситуації.

Загалом, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України дозволить сформувати національний сектор безпеки і оборони як цілісне функціональне об’єднання, яке:

– підлягає управлінню з боку єдиного центру;

– розвиток якого здійснюється на основі уніфікованої планувальної системи з метою досягнення спільних спроможностей, що уможливлюють адекватне й гнучке реагування на комплексний характер виникнення поточних загроз національній безпеці України;

– з прийняттям до уваги наявності одночасного впливу факторів небезпеки, які є різними зі змістовною складовою й впливовими сферами.

Висновки і пропозиції. Таким чином, виконання даного дослідження уможливлює отримання таких висновків.

1. Виокремлено ключові нормативні акти стосовно державного управління у сфері національної безпеки України: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Підкреслено, що саме Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України дозволить сформувати національний сектор безпеки і оборони як цілісне функціональне об’єднання.

2. Сформульовано принципи розробки та впровадження державної політики у сферах національної безпеки й оборони: забезпечення верховенства пра-

ва; дотримання норм, установлених міжнародним правом, забезпечення участі в захисті й підтримці інтересів України на міжнародному рівні з підтримкою мирного й безпечного стану, а також на рівні функціонування міждержавних систем та в межах формування і реалізації механізмів забезпечення колективної міжнародної безпеки; забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони як ключового засобу впровадження державної політики щодо забезпечення національної безпеки і оборони.

3. Виділено напрями державної політики національної безпеки України: військова безпека, зовнішньополітична безпека, державна безпека, економічна безпека, інформаційна безпека, екологічна безпека, кібербезпека. Підкреслено, що зазначені напрями повинні обиратися з урахуванням пріоритетів державної політики щодо забезпечення національної безпеки й оборони.

Список використаної літератури:

1. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. Київ, 2016. 528 с.
2. Качинський А.Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних. Київ, 2013. 101 с.
3. Ліпкан В.А. Національна безпека України. Київ, 2009. 574 с.
4. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ, 2011. 730 с.

Рубан А. В. Правовой механизм государственного управления в сфере национальной безопасности Украины

В статье проанализирован правовой механизм государственного управления в сфере национальной безопасности. В частности, выделены ключевые нормативные акты относительно государственного управления в сфере национальной безопасности Украины. Сформулированы принципы разработки и внедрения государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны. Выделены направления государственной политики национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: *национальная безопасность, государственное управление, правовой механизм, государственная политика, принципы, направления.*

Ruban A. The legal mechanism of public administration in the sphere of national security of Ukraine

The legal mechanism of public administration in the sphere of national security is analyzed in the article. In particular, the key regulations concerning public administration in the sphere of national security of Ukraine are selected. The principles of development and deployment of the state policy in spheres of national security and defense are formulated. The directions of state policy of national security of Ukraine are allocated.

Key words: *national security, public administration, legal mechanism, state policy, principles, directions.*

УДК 351

Г. М. Шаульська
кандидат наук з державного управління,
головний консультант науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті зроблено короткий огляд реформування системи публічного управління з аналізом ухвалених нормативно-правових актів. Такий аналіз в умовах реформування державного управління, місцевого самоврядування, модернізації механізмів взаємодії влади і суспільства, нової фази розвитку громадянського суспільства допомагає визначити проблеми, на які необхідно звернути увагу. Систематичний моніторинг та оцінка запланованих Стратегіями та Концепціями заходів дозволяє скоординувати зусилля науковців і практиків-реформаторів для подолання ускладнень, що виникають у ході реалізації реформ, а також своєчасно здійснити необхідні корегування. Аналіз також допомагає в моделюванні нової системи публічного управління з ефективними механізмами взаємодії влади і громадянського суспільства.

Ключові слова: *державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.*

Постановка проблеми. Сучасна інституціональна політика держави стала відповіддю на початок нової, активної фази розвитку громадянського суспільства, який розпочався з історичних подій 2013 р. Тоді вже остаточно стало зрозумілим: діючу систему урядування (публічну адміністрацію) в Україні, яка складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах, сільські та селищні ради), необхідно реформувати. А нова управлінська система потребує більшого залучення інститутів громадянського суспільства, оновлення механізмів щодо можливостей їх участі в управлінських справах, з потенціалом особистої участі кожного громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різнопланові питання діючої системи урядування розкривають у своїх численних наукових роботах такі дослідники, як: В. Авер'янов, М. Баймуратов, А. Батанов, Т. Бєльська, В. Борденюк, Я. Ваніна, К. Ващенко, В. Воротін, І. Грицяк, І. Дегтярьова, В. Засадко, М. Іжа, А. Коваленко, К. Колесникова, А. Колодій, О. Копиленко, І. Кресіна, О. Крутій, В. Куйбіда, М. Лациба, І. Лопушинський, М. Месюк, А. Мацюк, Т. Мотренко, Л. Муркович, С. Пінчук, В. Погорілко, С. Попов, Л. Приходченко, О. Пухкал, С. Серьогін, О. Скрипнюк, О. Соснін, В. Толкованов, В. Цветков, С. Чернов, М. Юрченко та багато інших науковців. Цьому питанню і нами присвячено декілька наукових робіт [2; 3; 4].

Метою статті є короткий огляд реформування системи публічного управління з аналізом ухвалених нормативно-правових актів для з'ясування: що планувалося, а що вже зроблено на шляху оновлення системи урядування, і які подальші перспективи реформи.

Виклад основного матеріалу. Загострення суспільно-політичної ситуації в країні (2013 р.) в значній мірі відбулося через проблеми системи урядування, що накопичувались десятками років. Основними, на думку більшості фахівців, визначаються такі, як: централізація та концентрація влади Президентом; неконституційне підпорядкування йому виконавчої влади; нівелювання статусу Кабінету Міністрів України, передбаченого Конституцією; незавершеність проце-

© Шаульська Г. М., 2018

су розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах; низька здатність міністерств щодо виконання функцій аналізу політики держави, через що формування політики фактично відбувалось особами, наближеними до Президента; високий рівень централізації влади, одержавлення публічних послуг; нераціональний, неефективний адміністративно-територіальний устрій країни, який залишився ще від радянських часів; адміністративна та фінансова неспроможність базового рівня місцевого самоврядування; втрата повноцінного, дієвого місцевого самоврядування на районному рівні через делегування більшості повноважень органам виконавчої влади; неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією; домінування в публічній адміністрації відомчих інтересів; наявність бюрократії, високого рівня корупції.

Отже, реформування системи державного управління, місцевого самоврядування з повним переглядом комплексу механізмів взаємодії громадянського суспільства і влади стало нагальною потребою нашого суспільства.

Процес трансформації діючої системи розпочався з ухвалення декількох важливих стратегічних документів, серед яких: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5], також розпоряджень Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01.04.2014 р. № 333-р.) [6], «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (від 18.03.2015 р. № 227-р.) [7] і «Деякі питання реформування державного управління України» (від 24 червня 2016 р. № 474-р), яким була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [8]. Ці документи, окрім реформування системи урядування, торкнулися багатьох сфер суспільства; зупинимося на них докладніше.

В ухваленій Стратегії «Україна – 2020» вже в перших рядках документу окреслені масштаби бажаних перетворень: «Україна переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну» [5]. Далі за визначеними векторами: розвитку, безпеки, відповідальності й гордості розписана дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії. Індикаторами було означено досягнення 25 ключових показників для того, щоб оцінити хід виконання реформ та програм. Нагадаємо лише декілька з них:

– кредитний рейтинг України <...> становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»;

– за глобальним індексом конкурентоспроможності <...> Україна увійде до 40 кращих держав світу;

– валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) в розрахунку на одну особу <...> підвищиться до 16 000 доларів США;

– за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;

– оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

– питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

– <...> 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу [5] і т. інше.

Засобом реалізації Стратегії став суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона отримала свою зону відповідальності.

Такі потужні плани мав уряд на момент розробки та ухвалення Стратегії. Однак уже сьогодні можна констатувати, що органи влади практично не здійснювали впродовж 2015–2018 років і не здійснюють на теперішній час моніторинг і оцінку виконання документу. Хоча декілька спроб було зроблено, що можна відслідкувати за нормативно-правовими актами, як-то: План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стра-

тегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році (був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р.), але в Плані не прописувались індикатори моніторингу, щоб порівнювати динаміку виконання. Наступним документом щодо планування реалізації Стратегії став План дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік (затверджений розпорядженням КМУ від 16 березня 2016 р. № 184-р). Документ теж не став ефективним, адже по суті був планом дій Кабінету Міністрів. А за відсутності моніторингу виконання Стратегії урядом не здійснюється й корегування, що ставить під сумнів досягнення більшості із запланованих індикаторів.

На користь такого висновку вже сьогодні свідчить й те, що інформація про хід виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», починаючи з 2015 р., жодного разу не розміщувалася у відкритому доступі, адже моніторинг і оцінювання не проводяться. А на запити громадян Міністерство економічного розвитку і торгівлі надає інформацію про виконання заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, Стратегія не передбачає механізмів участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці її виконання, в документі лише визначена сфера відповідальності громадянського суспільства, яка має суто декларативний характер.

Не набагато краща ситуація з виконанням іншого документу –розпорядженням Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01.04.2014 р. № 333-р.) [6]. Загальна частина документу починається з констатації факту, вже відомого два десятки років: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях».

Проголошення урядом широкої децентралізації публічної влади як пріоритету, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади знайшло відображення в Концепції за визначеними напрямами, механізмами та строками реалізації. Документом передбачено конкретні завдання щодо реалізації запланованої реформи: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було доручено розробити план заходів щодо реалізації цієї Концепції. Такий план було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». По кожному із завдань Концепції майже детально було розписано заходи, які потрібно здійснити у визначені терміни.

На реалізацію політики децентралізації влади та виконання вказаної Концепції за короткий проміжок часу було ухвалено ще декілька Законів: «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII; «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII та інші.

Аналіз запланованого і реалізованого дозволяє зробити висновки, що майже аналогічні Стратегії сталого розвитку. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства сконцентрована увага головним чином на формуванні об'єднаних територіальних громад. Найбільше уваги приділено питанням: динаміки їх утворення, рейтингам щодо формування ОТГ; створенню інституту старост в ОТГ; співробітництву територіальних громад; результатам фінансової децентралізації; державної фінансової підтримки громад та розбудови їх інфраструктури.

На жаль, маємо зауважити, що відсутня комплексна процедура оцінювання виконання Концепції, не проводиться повний моніторинг виконання заходів, лише за окремими запланованими завданнями надається інформація у відкритому доступі. Наприклад, серед документів: «Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні» [9], з якого можна зробити висновок: наведена в ньому оцінка є фрагментарною і недостатньою, відсутній аналіз усіх аспектів реформи. Спробу оцінити реформи з децентралізації та надати рекомендації щодо діяльності на реалізацію Концепції намагалися здійснити і представники громадянського суспільства, але це публікації поодинокі та не систематичні.

Стосовно реформування системи урядування було розроблено і ухвалено ще два взаємопов'язані нормативно-правові акти. Це розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (від 18.03.2015 р. № 227-р.) [7], а також: «Деякі питання реформування державного управління України»: від 24 червня 2016 р. № 474-р, яким була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [8].

«Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів <...> «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи» [7], – так починається загальна частина Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Документ містить План заходів щодо її реалізації, який складається з 14 пунктів, розписані основні напрямки реалізації Стратегії, визначено очікувані результати. Окремо зазначено, що реалізація Стратегії у визначені строки з використанням кращого міжнародного, зокрема європейського досвіду, надасть змогу забезпечити: реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для подальшого удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами; створення узгодженої системи взаємозв'язку тощо.

Визначено і критерії досягнення результатів, зокрема такі, як: призначення виключно за відкритим конкурсом на вакантні посади; оприлюднення на офіційному веб-сайті Нацдержслужби інформації про оголошення, умови та переможців конкурсів на всі вакантні посади; зменшення плинності кадрів; трансформація кадрових служб у служби управління персоналом, оволодіння сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами; забезпечення дієвості системи підготовки, перепідготовки та підвищення професійної компетентності; підвищення рівня суспільної підтримки реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, довіри громадян до професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Досить ґрунтовно розроблена і Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка була затверджена розпорядженням Кабміну від 24 червня 2016 р. № 474-р [8]. Окреслено спектр проблем, на розв'язання яких вона спрямована за напрямками: щодо стратегічних засад реформування державного управління; формування і координації державної політики; державної служби

та управління людськими ресурсами; підзвітності центральних органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг. А також детально розписано заходи за такими пріоритетами: стратегічні засади реформування державного управління; стратегічне планування, формування і координація політики; державна служба та управління людськими ресурсами; підзвітність – організація, прозорість, нагляд; надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування; управління державними фінансами.

Загальну координацію дій з реформування державного управління покладено на спеціальну робочу групу з питань реформування державного управління у складі: Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, Голови Державного агентства з питань електронного урядування та державних службовців категорії «А» інших державних органів.

Одним із небагатьох досягнень реформування державного управління на теперішній час залишається ухвалення нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дієвість закону, його ефективність у повній мірі ми зможемо оцінити згодом. Більшість заходів Стратегії ще чекає на свою реалізацію, про що ми докладно викладали у своїй монографії [2].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи короткий аналіз реформування діючої системи урядування країни з оглядом нормативно-правових актів, можна зробити висновок, що оцінювання урядом виконання ухвалених Стратегій і Концепцій є фрагментарним і недостатнім, не здійснюється аналіз усіх аспектів реформи державного управління та місцевого самоврядування. У звітах Кабінету Міністрів України відображаються лише деякі питання реалізації реформи, наводяться цифри і констатуються факти, але вони не містять рекомендацій щодо змін процесу та імплементації. Отже, питанню реалізації реформ необхідно приділяти серйозну увагу, своєчасно вносити в нормативно-правові акти необхідні корегування, аби задекларований урядом «перехід України в нову епоху історії» не залишився на папері.

Список використаної літератури:

1. Копиленко О.Л. Конституційна реформа: історичний досвід та сучасні перспективи. 20-річчя Конституції України: національна традиція та європейські стандарти конституціоналізму. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 320 с.
2. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія; за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.
3. Шаульська Г. Зарубіжний досвід як стимул у пошуку власної моделі ефективного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 5. URL: http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=89356
4. Шаульська Г. Реформи та оновлення механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 3. С. 105–112. URL: http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=90139&cat_id=90092
5. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.
7. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р.
8. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.
9. Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: http://decentralization.gov.ua/about

Шаульская Г. Н. Реформирование системы публичного управления: нормативно-правовой аспект

В статье сделан краткий обзор реформирования системы публичного управления с анализом принятых нормативно-правовых актов. Такой анализ в условиях реформирования государственного управления, местного самоуправления, модернизации механизмов взаимодействия власти и общества, новой фазы развития гражданского общества помогает определить проблемы, на которые необходимо обратить внимание. Систематический мониторинг и оценка запланированных Стратегиями и Концепциями мероприятий позволяет скоординировать усилия ученых и практиков-реформаторов для преодоления осложнений, возникающих в ходе реализации реформ, а также своевременно осуществить необходимые корректировки. Анализ также помогает в моделировании новой системы публичного управления с эффективными механизмами взаимодействия власти и гражданского общества.

Ключевые слова: *государственное управление, местное самоуправление, общественное управление, механизмы публичного администрирования.*

Shaulska H. Reform of the public administration system: regulatory and legal aspects

The article provides a brief overview of the reform of the public administration system with an analysis of the adopted legal acts. Such an analysis, in the context of reforming the government, local government, modernizing the mechanisms of interaction between government and society, a new phase of civil society development, helps to identify the problems that need to be addressed. The systematic monitoring and evaluation of the planned Strategies and the concept of the event makes it possible to coordinate the efforts of scientists and reform practitioners to overcome the complications arising from the implementation of reforms, as well as to make the necessary adjustments in a timely manner. The analysis also helps in modeling a new public administration system with effective mechanisms for interaction between government and civil society.

Key words: *public administration, local self-government, mechanisms of public administration.*

УДК 352.07

В. М. Грудницький
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії та права
Донецького національного технічного університету

М. О. Чаплигіна
студентка магістратури
Донецького національного технічного університету

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Статтю присвячено вивченню досвіду правового регулювання місцевого самоврядування та територіальних об'єднань у зарубіжних країнах. Доведено, що визначення статусу територіальних об'єднань – це тривалий і складний процес. Сьогодні ґрунтовне закріплення статусу територіальних громад в Україні потребує подальшого вдосконалення законодавства. Виходячи з історичної та цивілізаційної приналежності України до Європи, вкрай важливо у розвитку форм місцевого самоврядування враховувати досвід розвинених європейських країн.

Ключові слова: *правове регулювання, місцеве самоврядування, територіальні об'єднання, зарубіжні країни.*

Постановка проблеми. Обов'язковою умовою функціонування і розвитку будь-якої демократичної держави є існування в її рамках місцевого самоврядування. Останнє є одним із найважливіших інститутів сучасного суспільства. Сьогодні місцеве самоврядування – це одночасно форма самоорганізації громадян і складова частина громадянського суспільства, рівень публічної влади, інструмент демократичної участі громадян в управлінні загальними справами й елемент ринкової економічної системи. В умовах євроінтеграції України, оголошення курсу на децентралізацію влади важливо враховувати досвід розвинутих держав на шляху до вдосконалення національного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом дослідженням проблеми інституту місцевого самоврядування займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: І. Дробот, Н. Крупіна, Ю. Ганущак, А. Ткачук, І. Хожило, О. Чаплигін та інші. Водночас в умовах реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування питання врахування досвіду зарубіжних країн у цій галузі не втрачають своєї актуальності.

Мета статті – дослідження досвіду правового регулювання інститутів місцевого самоврядування та територіальних об'єднань у зарубіжних країнах, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства у відповідній сфері.

© Грудницький В. М.,Чаплигіна М. О., 2018

Виклад основного матеріалу. У європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розроблення ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як усі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку.

У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, країни Скандинавії тощо), у яких здавна існували традиції децентралізації державного управління, базова одиниця територіального адміністрування мала розширені повноваження. Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалась у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалась в 1960-х рр. минулого століття і подекуди триває дотепер, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом укрупнення територіальних одиниць [7].

У країнах із відносно невеликою територією та кількістю населення були запроваджені дворівневі (деколи – однорівневі) системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у Норвегії налічується 19 графств і 432 муніципалітети (у половині муніципалітетів мешкають менше 5 тис. осіб, у 12 – понад 50 тис. осіб). У графстві головою державної адміністрації, функції якої є суттєво обмеженими, є губернатор (призначається королем), представницьким органом – рада графства, виконавчим – правління графства (обирається представниками ради). У муніципалітетах також існують рада та правління (але без державної адміністрації). До повноважень муніципалітетів належить забезпечення початкової освіти, регулювання надання житлово-комунальних послуг, виконання базових функцій у соціальній сфері. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту, дороги (крім місцевих), громадський транспорт, регіональне планування, розвиток промисловості і культури [2, с. 264].

У Данії створено 5 регіонів (0,6–1,6 млн мешканців) та 98 муніципалітетів (у середньому по 55 тис. осіб, але не менше 50 тис., що закріплено законодавчо). До повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можливо встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця [5].

Цікавим є досвід Швеції, у якій відповідальність за охорону здоров’я було передано на рівень графств (областей), оскільки вважається, що на нижчому рівні управління неможливо забезпечити належну якість послуг. Зазначимо, що Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, також рекомендує підтримку системи охорони здоров’я здійснювати на рівні області [2, с. 264].

У європейських країнах із великою територією і кількістю населення та давніми демократичними традиціями сформувались значно складніші системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у Німеччині (внаслідок історичних причин) наявні 5 федеральних земель, крім того, 3 міста – Берлін, Гамбург, Бремен – за статусом прирівняні до земель. У складі земель створено 22 адміністративні округи,

також є так звані «вільні міста», що мають статус округів. Кожен адміністративний округ має у своєму складі райони (загалом їх 429, з них 313 сільських та 116 міст), які складаються з комун (громад). Подекуди (насамперед у Шлезвіг-Гольштейні, Бранденбурзі та Саксонії-Анхальті) комуни об'єднуються в амти (проміжна ланка між комуною та районом), яких загалом 252. Статус і повноваження різних амтів та районів можуть відрізнятись.

Досвід країн «старої» Європи свідчить, що значних успіхів у реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було досягнуто тільки там, де реформаторські новації державної влади враховували інтереси місцевих громад, проте не передавали їм цілковито ініціативу. В інших випадках реформатори отримували неочікувані наслідки. Наприклад, у Франції внаслідок відмови уряду від примусового об'єднання комун у процесі реформування їх кількість не зменшилась, а навпаки, зросла [1]. У Фінляндії наприкінці 80-х рр. XX ст. була здійснена спроба значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори», але в результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності, внаслідок чого процес об'єднання територіальних громад значно загальмувався. Швеція стала чи не єдиним успішним прикладом укрупнення муніципалітетів завдяки діям «знизу» (об'єднувалися муніципалітети, що співпрацювали між собою, насамперед навколо міст, з урахуванням ступеня освоєння територій між населеними пунктами).

Для країн «нової» Європи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія та інші) головним завданням реформування територіальної організації влади та розвитку місцевого самоврядування (розпочалось у 90-х рр. XX століття й триває дотепер) було викорінення наслідків командно-адміністративного управління та приведення адміністративно-територіального устрою цих країн до вимог ЄС. Зокрема, ЄС запровадив Систему номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення [3, с. 64]. Адміністративно-територіальний поділ країн-кандидатів на вступ до ЄС мав відповідати зазначеній Системі, згідно з якою здійснюється розподіл коштів структурних фондів ЄС [4, с. 20].

Шлях створення спроможних територіальних громад пройшли багато європейських країн, які довели ефективність процесу добровільного об'єднання. Так, досвід Латвії показує, якщо раніше в цій країні були самоврядування з річним бюджетом 200 тис. євро, то після проведення адмінреформи та укрупнення територій найменший бюджет становить 1 млн 100 тис. євро.

Республіка Польща сьогодні є прикладом країни, де ефективні економічні й суспільно-політичні реформи привели до надзвичайно потужного соціально-економічного зростання. Вступ Польщі до ЄС, який відбувся у 2004 р., фактично став вирішальним у загальному розвитку країни. За короткий проміжок часу Польщі вдалося здійснити багато соціально-економічних перетворень. І сьогодні цю країну можливо вважати однією з найбільш стабільних країн у Європі.

Слід акцентувати, що стрімкий розвиток польської економіки відбувся внаслідок суттєвої фінансової допомоги від ЄС відповідно до політики гуртування. У 2004 р. зі структурних фондів ЄС Польща отримала трансферів на суму близько 2,8 млрд євро. Бюджет ЄС на 2007–2013 рр. для польських заходів, передбачених у межах політики гуртування, становив майже 68 млрд євро – найвищий серед країн-членів ЄС. Відомо, що інтегральним показником, який характеризує рівень життя населення країни, є індекс людського розвитку (далі – ІЛР). У Польщі на 2012 р. значення ІЛР становить 0,821, що свідчить про дуже високий рівень людського розвитку країни. У рейтингу такий показник ІЛР ставить країну на 39 позицію серед 187 країн [8]. Серед країн Центрально-Східної Європи дуже високий ІЛР поряд із Польщею мають Угорщина, Словаччина, Чехія, Естонія, Греція.

Тож зарубіжний досвід країн, які пройшли шлях укрупнення своїх громад, вартий наслідування. І цей досвід сьогодні успішно переймають органи місцевого самоврядування в Україні. Так, Дніпропетровська область вважається першою в Україні, яка отримала Перспективний

план формування територій громад. Таке рішення 27 травня ухвалили депутати обласної ради. Згідно із Планом, у 22 районах Дніпропетровщини замість 348 громад буде створено 89 нових об'єднаних територій, які почнуть самостійно управляти своїми фінансами. Для проведення об'єднання громад Дніпропетровська обласна рада запросила найкращих експертів із Польщі, які допоможуть зробити об'єднання «під ключ». У період із 8 по 12 червня представники органів місцевого самоврядування Дніпропетровщини, залучені до роботи з упровадження реформ, пройдуть стажування в регіоні Нижня Сілезія (Польща), щоб ознайомитися з місцевим досвідом і втілити його в області [6].

Висновки і пропозиції. На основі вищевикладеного можемо зробити такі висновки. Саме концептуальне переосмислення моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні має стати першочерговим кроком на шляху до ґрунтовного реформування системи самоврядування та підвищення дієвості територіальних громад і спроможності їх на якісно новому рівні вирішувати питання місцевого значення.

Як доводить зарубіжний досвід, визначення статусу територіальних об'єднань – це тривалий і складний процес. Сьогодні ґрунтовне закріплення статусу територіальних громад в Україні потребує подальшого вдосконалення законодавства. Виходячи з історичної та цивілізаційної приналежності України до Європи, вкрай важливо у розвитку форм місцевого самоврядування враховувати досвід розвинених європейських країн. Однак при цьому необхідно також зважати і на місцеві соціально-економічні особливості та використовувати усталену практику останніх десятиліть для ефективного функціонування інституту територіальних громад в Україні.

Важливою умовою досягнення позитивних зрушень у реформуванні інститутів місцевого самоврядування в Україні є також зміна свідомості жителів конкретних територіальних громад. Адже лише саме внесення змін у законодавство щодо місцевого самоврядування не є запорукою успіху. Місцеві жителі повинні усвідомити, що вирішення проблем місцевого рівня залежить не тільки від якості нормативно-правової бази, волі політичного керівництва держави та місцевих чиновників, але й від їхньої позиції та активності. Жителі конкретного міста, селища, села повинні долучатися до реформування місцевого самоврядування, адже в місці свого проживання вони краще орієнтуються і розуміють, вирішення яких проблем є нагальним, а які проблеми є другорядними.

Зайняття пасивної позиції під гаслом «я нічого не можу змінити» лише є на руку недобропорядним службовцям, які цим користуються і проводять політику особистого збагачення, вирішення власних проблем за рахунок місцевого населення.

Список використаної літератури:

1. Дробот І., Шуляр І. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід. URL: http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01%285%29/11diouzd.pdf.
2. Крупіна Н. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту вдосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Звєряков. Вип. 39. Одеса, 2010. С. 263–268.
3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ, 2013. 160 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
5. Ткачук А. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. Університетські наукові записки. 2007. № 3. С. 20–26.
6. Хожило І. Соціально-економічний розвиток громад в умовах децентралізації влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 1 (13). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_19.
7. Чаплигін О. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні. Державне будівництво. 2007. № 1 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)__47.pdf.
8. Human development report of Poland 2013. URL: hdr.undp.org.

Грудницкий В. М., Чаплыгина М. А. Опыт правового регулирования местного самоуправления и территориальных объединений в зарубежных странах

Статья посвящена изучению опыта правового регулирования местного самоуправления и территориальных объединений в зарубежных странах. Доказывается, что определение статуса территориальных объединений – это длительный и сложный процесс. Сегодня основательное закрепление статуса территориальных общин в Украине требует дальнейшего совершенствования законодательства. Исходя из исторической и цивилизационной принадлежности Украины к Европе, крайне важно при развитии форм местного самоуправления учитывать опыт развитых европейских стран.

Ключевые слова: *правовое регулирование, местное самоуправление, территориальные объединения, зарубежные страны.*

Hrudnytskyi V., Chaplyhina M. The experience of legal regulation of local government and territorial associations in foreign countries

The article is devoted to the study of the experience of legal regulation of local self-government and territorial associations in foreign countries. It turns out that, as the experience of foreign countries proves, the definition of the status of territorial associations is a long and complicated process. Today, the thorough consolidation of the status of territorial communities in Ukraine needs further improvement of the legislation. Proceeding from the historic and civilized affiliation of Ukraine to Europe, it is extremely important to take into account the experience of developed European countries in the development of forms of local self-government.

Key words: *legal regulation, Local Government, territorial associations, foreign countries.*

УДК 352.07:323.2

Ю. П. Козаченко
кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника Головного управління
Державної фіскальної служби у Запорізькій області

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено основні критерії надання публічних послуг органами місцевого самоврядування. Запропоновано стандартизацію надання вказаних послуг шляхом розділення їх на три категорії. Узагальнено основні види публічних послуг, що можуть надаватися органами місцевої влади. Охарактеризовано стандарти якості публічних послуг, які мають включати певні порядки та процедури. Запропоновано перелік напрямів, на основі яких можливо розробляти нові стандарти публічних послуг. Представлено механізм удосконалення якості надання останніх. Зроблено висновок щодо стандартів надання публічних послуг стосовно територіальної громади, які потребують подальшого вдосконалення внаслідок постійних змін і відповідно до запитів у суспільстві.

Ключові слова: *демократичні цінності, стандарти, публічні послуги, територіальні громади, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Інтеграція України в Європейський Союз супроводжується гармонізацією демократичних цінностей до принципів європейських держав і є основою формування правової соціальної країни в напрямі запровадження стандартів якості публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Трансформаційні процеси, що відбуваються в центрах територіальних громад, впливають на діяльність органів державної та місцевої влади, а також на форми відносин між владою і громадою. Удосконалення публічних послуг, що надаються територіальними громадами, має забезпечувати комфортне та безпечне соціальне середовище для кожного члена громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У напрямі визначення стандартів якості надання публічних послуг працювали такі вітчизняні науковці, як М. Білинська, В. Вакуленко, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимощук, О. Чемерис та інші. Однак не була досліджена роль системи надання публічних послуг у контексті підвищення соціально-економічного розвитку суспільства, зокрема запровадження стандартів якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Загальним питанням щодо надання послуг присвячено розвідки В. Авер'янова, В. Бакуменко, В. Тимощука, І. Коліушко, А. Чемериса, А. Ліпенцева, О. Поляка, І. Шабатіної, В. Сороко, І. Венедіктової, Б. Савченко, К. Мельникової, С. Серьогіна, В. Лоли, П. Надолішнього, В. Євдокименко, Є. Матвіїшина, Н. Нижника, Ю. Шарова, О. Сушинського та інших. Дослідження проблематики надання публічних послуг мають різносторонні напрями. Питання щодо запровадження стандартів якості публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, залишаються вкрай актуальними, особливо враховуючи сучасні реформи системи управління у напрямі децентралізації.

Метою статті є визначення основних шляхів запровадження якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Основою запровадження стандартів якості публічних послуг є Закон України «Про адміністративні послуги», який встановлює основні вимоги до якості надання адміністративних послуг, зокрема у таких напрямах:

© Козаченко Ю. П., 2018

– щодо самостійного видання організаційно-розпорядчих документів (актів) стосовно встановлення власних вимог до якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

– стосовно встановлення вимог до якості надання адміністративних послуг посадовою особою органу, якому вона підпорядковується;

– щодо заборони погіршення умов надання адміністративних послуг у першому та другому випадку, вказаних вище [2].

Важливим кроком стало запровадження Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Вона визначає напрями, механізми і строки формування ефективної системи електронних послуг для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг. Для реалізації Концепції електронні послуги потребують проведення реструктуризації в наданні адміністративних послуг із такою метою: зниження бюрократії завдяки інтеграції міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів; скорочення кількості та спрощення етапів отримання адміністративної послуги; імплементація електронних форм звернення та надання адміністративних послуг; визначення алгоритму дій процедури, що можливо автоматизувати; пришвидшення операцій, які передбачені порядком надання адміністративної послуги [3].

До основних критеріїв надання публічних послуг органами місцевого самоврядування слід віднести:

1) результативність – представники органів місцевого самоврядування, надаючи публічні послуги територіальній громаді, мають орієнтуватися на запити кожного громадянина, який потребує цієї послуги. Виконання своїх службових обов'язків має бути результативним, а не лише формальним;

2) простота – алгоритм дій для отримання публічної послуги громадянином має бути ґрунтовним і простим. Імплементація комунікаційного складника між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) має відбуватися без залучення громадянина, який отримує цю послугу;

3) строковість, оперативність та своєчасність – надання публічної послуги має відбуватися у певний проміжок часу. Кожна послуга повинна бути надана якнайшвидше: залежно від ситуації, зважаючи на особливі обставини. Можливо діяти набагато оперативніше, ніж того вимагає закон;

4) зручність – публічні послуги мають створювати комфортне середовище для тих громадян, які їх потребують. Зокрема, зручність може включати доступність (тобто фізична або територіальна наближеність), а також можливість отримати публічні послуги вихідним днем чи пізно ввечері;

5) чутливість – приділення максимальної уваги кожному споживачу/клієнту. Державні службовці органів місцевого самоврядування мають роз'яснювати права та обов'язки і повідомляти іншу необхідну інформацію споживачеві/клієнтові;

6) відкритість – отримання інформації має бути можливим у будь-якій формі, а її повнота повинна бути максимальною;

7) рівність – незалежно від соціального положення, ставлення до кожного громадянина має бути однаковим. Також це означає, що одна і та сама справа має вирішуватись в однакових проміжках часу та на однакових умовах;

8) мінімальна (справедлива) вартість – кожен громадянин, який отримає публічну послугу від органів місцевого самоврядування, не повинен відчувати себе ошуканим державою. Ціна вартості послуги, за загальним правилом, не має перевищувати фактичних витрат за надання такої послуги [1; 4].

Стандартизацію надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, на нашу думку, варто розділити на три категорії: до першої категорії належать публічні послуги, що не класифікують територіальні громади за типом і розміром – до таких можемо віднести послуги із благоустрою території населеного пункту (водозабезпечення, водовідведення,

освітлення вулиць, електрифікація, утримання місцевих доріг і кладовищ тощо), загальної освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також захисту прав етнічних і національних меншин; до другої категорії слід віднести публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету; до третьої категорії належать публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення, що надаються за рахунок місцевих та державних бюджетів і залежать від специфічних рис територіальної громади, наприклад, надаються на території окремої територіальної громади (приміром, тієї, що розташована у курортній місцевості).

Основними видами публічних послуг, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування, є такі: захист навколишнього середовища; управління житловим фондом; управління водними ресурсами та водозабезпечення; утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць спільного користування; функціонування місцевого громадського транспорту; пожежна охорона; гарантування громадської безпеки; постачання енергоносіїв; управління освітніми закладами; послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я; муніципальний розвиток [5].

Стандарти якості публічних послуг включають такі порядки та процедури їх надання: забезпечення права приватної особи перед прийняттям адміністративного акта; доступність кожного громадянина до матеріалів справи, згідно з якою надаються публічні послуги; надання пріоритету пропорційності щодо обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування; визначення строків органів місцевого самоврядування, протягом яких буде надано допомогу; реалізація системи мотивації персоналу органів самоврядування, що надають послуги місцевому населенню; надання можливості кожному члену громади отримати допомогу та представництво в адміністративних процедурах прийняття рішення щодо публічних сервісів органів місцевого самоврядування [7].

Схожі заходи мають бути одним з елементів стандартизації у процесі трансформації публічних послуг в Україні на рівні місцевого самоврядування. На нашу думку, слід виділити основні статті Закону України «Про адміністративні послуги», а саме визначити перелік напрямів, на основі яких можливо розробляти нові стандарти публічних послуг: регулювання надання публічних послуг місцевими органами влади; визначення рівня якості надання публічних послуг; інформаційна і технологічна картки публічної послуги; порядок надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг; визначення супутніх послуг, що додаються до основної публічної послуги; фінансове та інше забезпечення надання публічних послуг; відповідальність за порушення вимог законодавства у наданні публічної послуги [2].

Інформацію щодо розширення мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у містах обласного значення як одного з основних векторів розвитку надання публічних послуг державними органами влади на місцях викладено у Таблиці 1. ЦНАП, з погляду споживача, є місцем, де громадянин може отримати оптимальний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах. Головними рисами ЦНАП є: наявність переліку базових послуг; комфортабельне для відвідувачів приміщення і некабінетна система обслуговування; розширені та орієнтовані на громадян прийомні години, зокрема робота без перерв/в «обідній час»; можливість отримання «супутніх послуг».

Найбільша кількість різновидів адміністративних послуг надається ЦНАПами Хмельницької (195 од.), Кіровоградської (152 од.) і Тернопільської (146 од.) областей. Але найбільше надано послуг у Вінницькій області – 16 179, у Волинській – 13 752 та Сумській – 11 126.

За результатами проведеного дослідження пропонуємо механізм підвищення якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування (Рис. 1).

Основними елементами вказаного механізму є: категорії та критерії надання публічних послуг, напрями, порядки та процедури, базис створення та класифікація публічних послуг. Використання сукупності згаданих елементів дасть перевагу місцевим органам влади щодо

Таблиця 1

Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення [8]

Область	Місто	Населення міста, тис. осіб	Загальна площа ЦНАП, кв. м	Загальна кількість адміністративних послуг, ЦНАП	Кількість послуг, наданих через центр: I півріччя 2017 р.	Послуги ЦНАП за I півріччя 2017 р. щодо загальної кількості населення міста, %
Вінницька	Ямпіль	11,3	158,5	116	16 179	39,5
Волинська	Ковель	69,3	123	143	13 752	19,8
Дніпропетровська	Тернівка	28,9	115,1	108	1 632	5,2
Донецька	Вугледар	15,3	55	80	1 348	8,8
Житомирська	Малин	26,6	52,9	74	1 903	7,2
Закарпатська	Чоп	8,9	106	78	659	7,4
Запорізька	Токмак	31,6	19,4	46	2 091	6,6
Івано-Франківська	Болехів	10,8	31	56	1 390	12,9
Київська	Українка	16	180	75	2 276	14,2
Кіровоградська	Знам'янка	23,8	138,4	152	4 006	16,9
Луганська	Кремінна	20,1	57	37	3 800	18,9
Львівська	Моршин	5,9	62,1	114	735	12,6
Миколаївська	Очаків	14,5	45	116	2 184	15
Одеська	Теплодар	10,3	63,8	75	1 716	16,7
Полтавська	Миргород	41,3	100	105	5 446	13,2
Рівненська	Острог	15,7	137,02	37	1 347	8,6
Сумська	Глухів	34,8	130	72	11 126	31,9
Тернопільська	Бережани	18,2	35	146	1 240	6,8
Харківська	Люботин	24,4	45	59	1 677	6,9
Херсонська	Гола Пристань	14,7	70	56	1 460	10
Хмельницька	Старокостянтинів	35,1	86,1	195	4 490	12,8
Черкаська	Ватутіне	17,8	40	129	1 538	8,6
Чернівецька	Новодністровськ	10,9	57	66	815	7,5
Чернігівська	Новгород-Сіверський	13,8	49,3	125	1 996	7,4

визначення оптимальних заходів для максимізації якості публічних послуг на рівні своєї громади.

До категорії публічних послуг слід віднести такі:

– перша категорія – публічні послуги без класифікації стосовно територіальних громад;

– друга категорія – публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету;

– третя категорія – публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення.

Виділяють такі критерії надання публічних послуг: строковість, оперативність та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; простота; результативність.

Основними напрямами надання публічних послуг є: навколишнє середовище, житловий фонд, водні ресурси, місця загального користування, громадський транспорт, муніципальний розвиток, соціальне забезпечення, пожежна охорона, громадська безпека, енергоносії, освітні заклади.

Однак надання публічних послуг та використання класифікації категорій має спиратися на такі порядки та процедури: реалізація системи мотивації, прав приватної особи, пріоритету пропорційності, доступність кожного громадянина до можливості

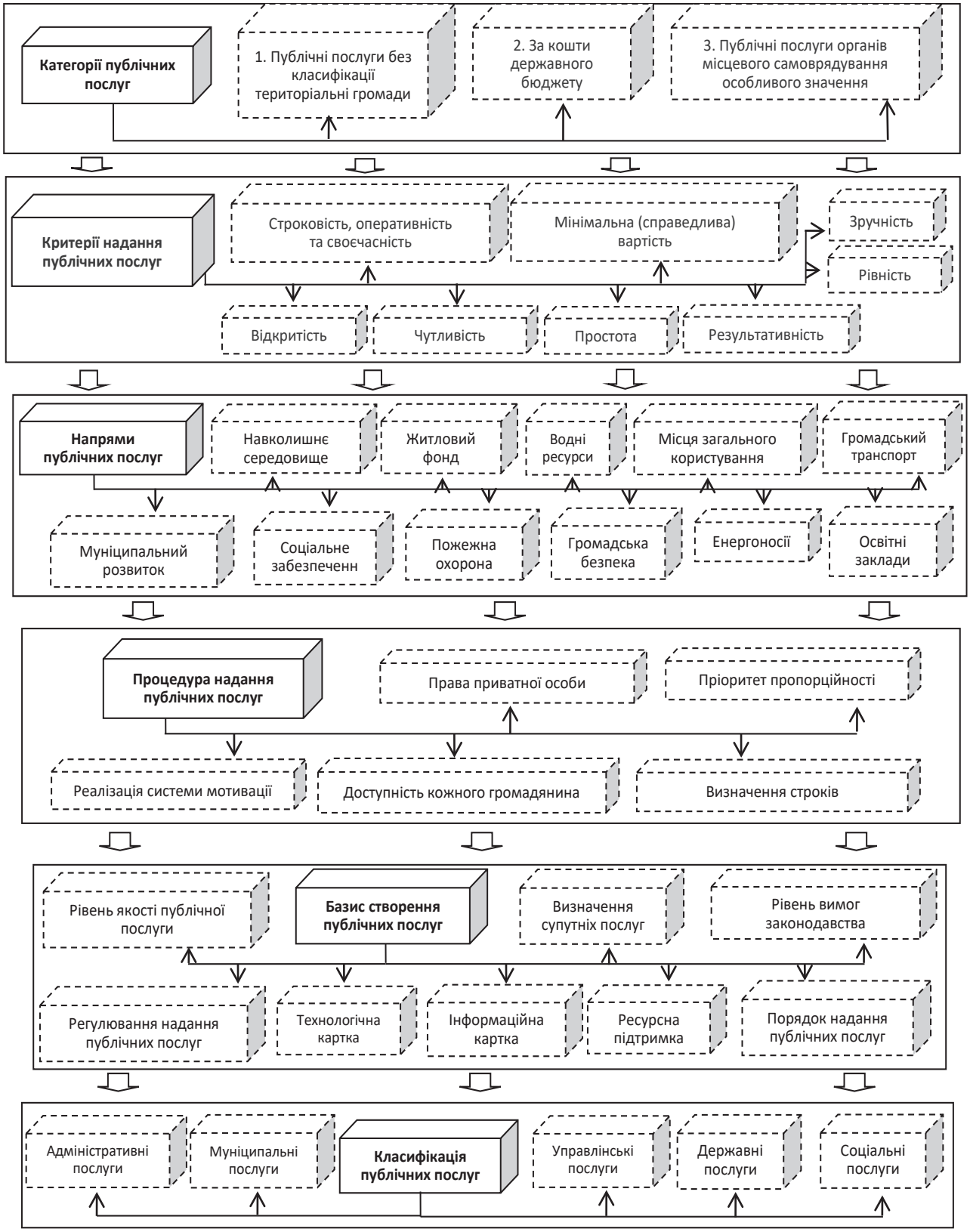

Рис. 1. Механізм підвищення якості надання публічних послуг

отримання послуги, визначення строків реалізації публічної послуги.

Класифікація публічних послуг за характером та суб'єктами їх надання (адміністративні, муніципальні, управлінські, державні, соціальні) є одним з елементів, який варто брати до уваги у разі модернізації публічної послуги. Отже, базис

створення публічних послуг формується з огляду на супутні послуги, рівень вимог законодавства, регулювання надання публічних послуг, технологічну та інформаційну картки, ресурсну підтримку, порядок надання публічних послуг.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження робимо висновок, що чинні стандарти надання публічних послуг стосовно територіальної громади потребують удосконалення внаслідок постійних змін через запити у суспільстві. Подальший розвиток публічних послуг розглядаємо в рамках внутрішніх стандартів країни, що зумовлюється специфікою запитів територіальних громад в Україні. Відтак підвищення рівня стандартів надання публічної послуги населенню означає підвищення розвитку комунікації між громадянами країни та державними органами влади. Нині існує потреба подальшої трансформації стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, як наслідок соціальних, політичних, економічних, мовних, культурних факторів сталого розвитку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Ольшанський О. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 156–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_27.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80.
4. Тимощук В., Кірмач А. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ: Факт, 2005. 88 с.
5. Скороход О. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 41–46. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/7.pdf.
6. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_177,5.
7. Сороковська С. Проблематика надання послуг органами місцевого самоврядування. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2013. Вип. 1. С. 385–397. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_1_51.
8. Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення. URL: http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/10/Міста-обласного-значення.pdf.
9. Основоположні принципи створення ЦНАП із термінами для кожної фази, описом ризиків та умов. URL: http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/05/2.-Основоположні-принципи-створення-ЦНАП.pdf.

Козаченко Ю. П. Введение стандартов качества публичных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления

В статье определены основные критерии предоставления публичных услуг органами местного самоуправления. Предложена стандартизация предоставления указанных услуг путем разделения их на три категории. Обобщены основные виды публичных услуг, которые могут предоставляться органами местной власти. Охарактеризованы стандарты качества публичных услуг, которые должны включать определенные порядки и процедуры. В ходе исследования предложен перечень направлений, на основе которых возможно разрабатывать новые стандарты публичных услуг. Представлен механизм совершенствования качества предоставления последних. Сделан вывод относительно стандартов оказания публичных услуг в пределах территориальной общины, которые требуют дальнейшего совершенствования в результате постоянных изменений ввиду запросов в обществе.

Ключевые слова: *демократические ценности, стандарты, публичные услуги, территориальные общины, органы местного самоуправления.*

Kozachenko Yu. Implementation of quality standards of public services provided by local government organs

The main criteria for providing public services by local self-government bodies are outlined. The standardization of provision of public services to local self-government bodies is proposed by division into three categories. The main public services that can be provided by local self-government bodies are summarized. The standards of quality of public services, which should include certain procedures and procedures for the provision of services, are emphasized. In the course of the study, we propose a list of directions on the basis of which it is possible to develop new standards of public services. On the basis of the foregoing, the scheme of introduction of the quality of services provided by local governments is indicated. A conclusion is made regarding the standards of public service provision concerning the territorial community, which need further improvement, as a result of constant changes, in relation to inquiries in the community.

Key words: *democratic values, standards, public services, territorial communities, bodies of local self-government.*

UDK 351:338.432

S. D. Grivko
Chernihiv University National of Technological

FACTORS OF FORMATION OF STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF ECONOMY OF REGIONS OF UKRAINE

As a result of theoretical generalization and comparison of views of leading scientists to determine the content of factors in the formation of state policy of innovative development of regional economies, their own approach is justified. It is established that for the formation of state policy of innovative development of the economy of regions of Ukraine it is necessary to have a clear idea of the structure of innovation potential of the economy of regions, the relationship between its components, the system and factors that most fully and effectively implement its potential. In order to form an effective state policy of innovative development of the economy of the regions, a classification of factors that affect it is proposed: productivity of measures (slowing down, impulsive); method of influence (architectural, obstructive); infrastructure composition (production-technological, financial, information-communication, staffing); on the scale of influence (global level factors, macro level, meso level, micro level).

Key words: *state policy, management, innovative development, economy of regions, factors.*

Formulation of the problem. The development of regional economies is the formation of a special mechanism of interaction of participants in the innovation process, which is implemented in the effective functioning of public policy, which creates a basis for intensifying innovation in the country and the agricultural sector, in particular, forms demand for innovation and provides permanent generation, implementation and commercialization. . To successfully solve such problems, namely the formation of state policy of innovative economic development of the regions of Ukraine, it is advisable to have information about the level of innovative development, the structure of innovative potential of regional economies, system and factors that promote timely and effective commercialization of innovations.

Analysis of recent research and publications. Considerable attention is paid to the consideration of the factors influencing the formation of the state policy of innovative development of the country and the economy of the regions in particular in the domestic scientific literature. In the works of N. Bondarchuk, A. Zemlyankin, O. Karavansky, O. Ladyuk, V. Seminozhenko, N. Goncharova, M. Zgurovsky the influence of the factors influencing formation of preconditions of activization of innovative activity is presented, the corresponding stimuli and motives of activity of subjects are defined. economies of the regions, set the pace and scale of the spread of innovation in the national economy. N. Goncharova considers the main factors of innovative development to be the presence of innovative goals, innovative means of achieving them, opportunities to reproduce the innovation orientation on a balanced basis [1].

Selection of previously unsolved parts of the overall problem. In the scientific literature there is no single approach to the structuring of factors influencing the formation of state policy of innovative economic development of regions. The lack of such structuring hinders the formation of state innovation policy, which will increase the impact of stimulating and weakening – disincentives on the innovative development of regional economies.

The purpose of the article is to study the scientific and applied principles of assessing the factors shaping the state policy of innovative economic development of regions.

Presenting main material. At each level of development of the economic en-

© Grivko S. D., 2018

tities of the regions will be characterized by individual factors that have a significant impact on public innovation policy. The author's approach to the classification of factors influencing the formation of state policy of innovative development of the economy of the regions on a number of grounds (Fig. 1) is proposed.

Given that the economy of the regions of Ukraine is actively flowing into the system of international economic relations (cross-border cooperation) in the range of factors of innovative development should be considered factors of the global level and macro level. According to the scale of influence, the factors that determine the features of innovative development of the regional economy are divided into factors of the global level, macro-, meso– and micro-level. Relations with the world community in the framework of innovative projects are facilitated by effective "knowledge transfer", exchange of experience, acceleration of replication of innovations. International competition is a global factor that can be felt at the level of the state, regions and businesses. Macro– and meso-level factors largely determine the success of specific innovative projects, because they set the framework for opportunities for their implementation. The task of the state is to create favorable macroeconomic conditions for the inflow of investment in innovation activities of economic entities of the regions. In turn, the level of state activity depends on the economic cycles in the country. During the crisis, it is necessary to ensure the introduction of basic innovations that contribute to a significant improvement of needs in order to obtain a long-term positive effect from the introduction of innovations in the economy of the regions. Therefore, active government intervention during this period contributes to economic growth and overcoming the crisis. After that, at the stage of economic growth, state intervention in the innovation sphere is fragmentary. The participation of the state in the development of innovation in the country, and the economy of the regions in particular, can be both direct (targeted support for strategically important innovations) and indirect (creation of innovation infrastructure, legislative support of the innovation process). It is these factors that have had the greatest impact on the innovative development of the region's economy. The influence of these factors is exacerbated by the unsatisfactory condition of effective research laboratories, the low level of adaptation of research institutions to market conditions, the lack of relevant markets for scientific and technical products.

In order to develop an effective state policy of innovative development and an appropriate management system, it is necessary to identify the factors that stand in the way. Factors are divided into three groups: socio-economic, production-technological and organizational-institutional. Socio-economic factors include lack of funds for the sector to ensure innovative economic development, lack of financial support from the state, low effective demand for innovative products, high cost of innovation, long payback period, lack of qualified personnel.

Production and technological factors include low innovation potential of the country and the economy of the regions, in particular, lack of information about new technologies, markets; insensitivity of business entities to innovations; limited opportunities for cooperation with other business entities and scientific organizations.

Organizational and institutional factors include: no need for innovation due to the presence of early innovations; imperfection of legislative and regulatory documents that regulate and stimulate innovation; uncertainty of terms of innovation process; underdeveloped innovation infrastructure (intermediary, information, legal, banking, other services); underdeveloped technology market.

The main way to solve problems of timely and optimal provision of innovative development of the regional economy is to create socio-economic conditions for innovative receptivity of the regional economy. By innovation receptivity we mean the ability of the regional economy to generate and implement innovations [2-3].

It is obvious that in the regions there may be a lack of socio-economic interest in innovation. The fact is that any serious innovation, which is associated with the technical re-equipment of production, modernization

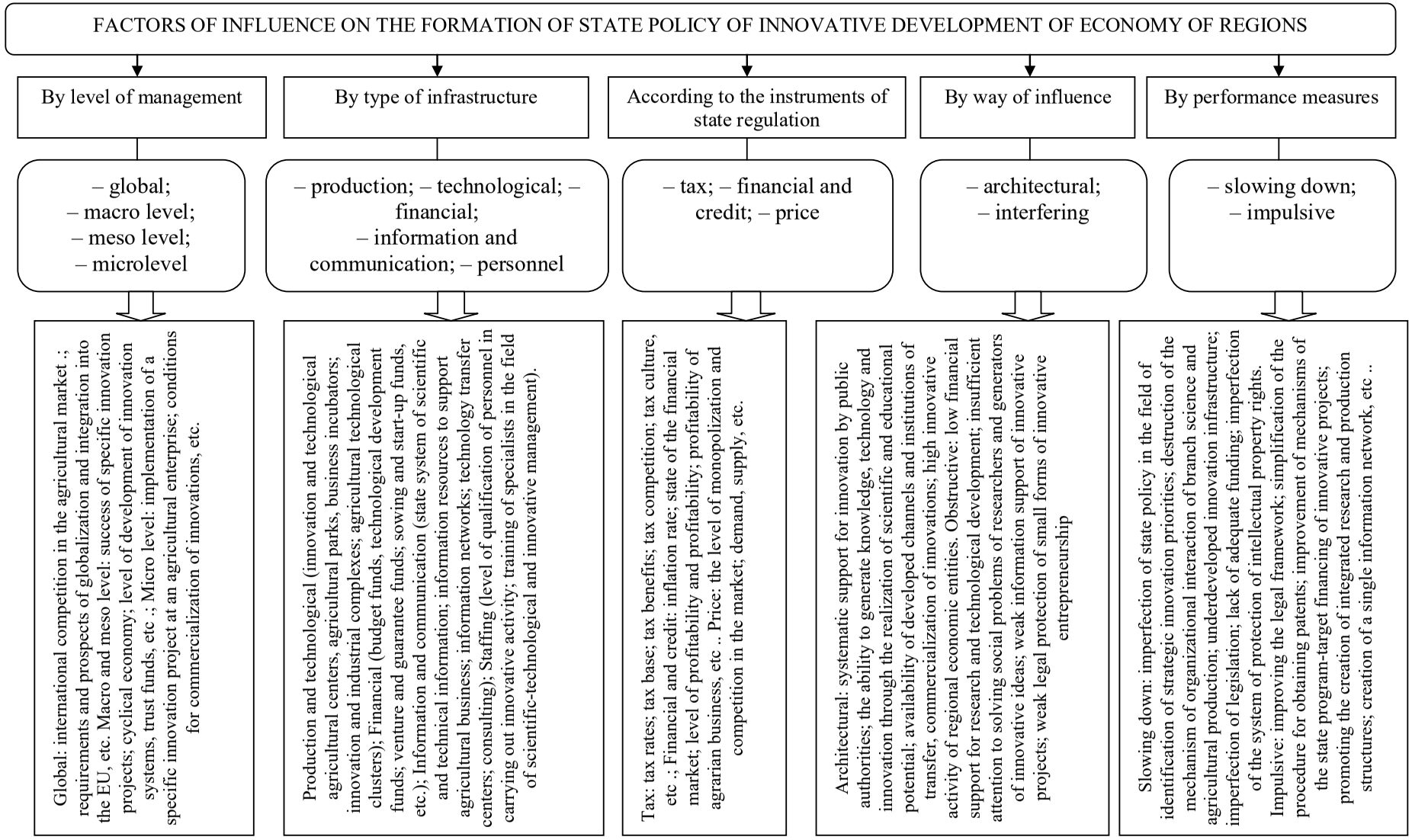

Fig. 1. Factors of formation of the state policy of innovative development of economy of regions of Ukraine*

**Source: developed by the author*

of the technical base, meets the long-term interests of the regional economy. Social tasks largely reflect current interests, as a result of which there is a contradiction between technical, economic and social tasks, between long-term and current interests of economic entities of regions and the population.

To date, few resources are invested in the resumption of production, development and development of fundamentally new equipment due to the fact that the innovation process initially causes a drop in profits, while production entities can successfully increase it by selling old or partially modernized products at monopolistically high prices.

Thus, the receptivity of the regions' economy to innovation depends on the "starting" conditions, namely: readiness for transformation. The degree of readiness is characterized by the technical and economic level of production [4]. The main thing is to determine the strategy of technical development. The criterion of economic feasibility (stimulus) of technical development on the basis of innovations in the economy of the regions may be the need to expand the production of traditional products for the economy of the regions or the development of new types, provided competitiveness and sufficient efficiency of the production process. If certain preconditions are created for technical transformations and the strategy of technical development is correctly chosen, the production sector will be interested and receptive to transformations on the basis of innovations.

Innovations are more often implemented in those business entities where there are highly professional specialists who are convinced that such innovations are necessary for their work (if it is an innovation that concerns the production, scientific or sales process). Given this circumstance, the receptivity of the regional economy to innovation depends more likely on the opinion of experts than on the decisions of managers. Therefore, it is always necessary to make higher demands when hiring employees regarding their knowledge, experience and qualifications. This will not only increase the efficiency of the state innovation policy, but also improve the entire activity of the economy of the regions of Ukraine. That is, the creation and operation of innovative financial organizations (banks, funds, etc.) that finance scientific and technical innovations on a commercial basis should be encouraged.

Significant factors influencing the formation of state policy of innovative development of the economy of the regions, in our opinion, are the following: scientific and technical; resource provision; general economic factors.

This approach takes into account a number of factors that determine the scale and pace of innovation in the formation of state policy of innovative economic development of regions [5-6].

The scale of innovation and innovation development is determined by the following factors:

– the factor of uncertainty, which does not always allow to predict the feasibility of implementing a particular area of scientific and technological development;

– the adequacy of plans that coordinate the stage of research with production, marketing and post-sales service, with the stage of innovative diffusion – modification and modernization of products and cessation of its production;

– the difficulty of ensuring compliance of short-term trends in the national economy as a whole and individual economic entities with long-term concepts of innovative development;

– the degree of orientation of innovative activity of the economy of the regions on the needs of the country;

– the difficulty of ensuring compliance of the level of innovative development of the economy of the regions to the international level in the composition of similar indicators;

– identification and support of competitiveness of domestic innovations on the world market;

– the degree of riskiness of innovations in domestic practice;

– reliability of legal protection of entrepreneurship in the field of research and innovation;

– the degree of state participation in innovation activities related to resource support

of venture activities and orders for the development of innovations [7].

Based on the knowledge of factors that significantly determine the dynamics of innovative economic development of regions, it is possible to characterize its parameters and on this basis to make recommendations related to developing a strategy for sustainable economic growth of innovative economic development of regions and the state as a whole.

In our opinion, the influence of factors that determine the scale and direction of scientific and technological development of the economy of the regions is largely due to the ratio of areas of scientific, technical and innovative activities. The scale of activity in the field of scientific and technical development can significantly determine the size of the innovative potential of the economy of the regions, which have both individual businesses and the economy of the regions as a whole. Therefore, the analysis of factors that determine the dynamics of innovative development of the regional economy and the field of scientific and scientific and technical developments should be conducted by groups of factors formed depending on the degree of their impact on the innovative development of regional economies.

The current state of the public administration system itself, in particular the activities and formation of the business environment, is not at the proper level. A rather long period of market transformations has passed, therefore, the management system itself needs to be updated and modified. We have the status of a country with a market economy, so all methods of management and development must be brought into line with today's requirements.

Conclusions. Today in Ukraine there are almost all parts of the economic mechanism capable of producing competitive products. The problem, as such, today is the plane of organization of their effective interaction in view of the desired result of the state. The main content of an effective state policy of innovative development of the economy of the regions should be the coordination of coordinated work of all parts of the economic mechanism set up for the production of competitive high-tech innovative products. The result should be a significant acceleration of the country's economic growth and the competitiveness of its economy.

We believe that the current situation in the innovation sphere makes it urgent to develop a state policy that would ensure the expanded reproduction of the object base of innovation and the irreversible impact of innovation on the accelerated economic growth of the country. In this regard, the main task is to consolidate the efforts of legislators, governmental, scientific, business circles of society on the optimal comprehensive solution of methodological, strategic and tactical problems of forming a national innovation system, to develop a strategy for innovative development of Ukraine in globalization challenges, to implement an innovative model of the country's development, to ensure its competitiveness.

References:

1. Гончарова Н.П. Інноваційна економіка: проблеми і пріоритети. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 6. С.11–19.
2. Груба Г.І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні: теорія, методологія, стратегія державної політики: монографія / Г.І. Груба. Київ: ТОВ "ДКС центр". 2009. 364 с.
3. Бондарчук Н.В. Аналіз інноваційної діяльності промислових підприємств в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 143-145.
4. Андрощук Г.А. Стимулювання інноваційної діяльності. *Стратегія економічного розвитку України*. 2001. № 1–3. С.177–184.
5. Ладюк О.Д. Інноваційна діяльність – фактор глобального розвитку. *Проблеми науки*. 2010. № 1. С. 18–21
6. Шпак Ю.В. Аграрний сектор національної економіки в умовах глобалізації ринків: теорія та практика державного управління: монографія / Ю.В. Шпак; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 514 с.
7. Макаренко П.М. Формування інституційної системи державної підтримки аграрного сектора України. *Держава та регіони*. 2009. № 2. С. 109-112.

Гривко С. Д. Фактори формування державної політики інноваційного розвитку економіки регіонів України

У результаті теоретичного узагальнення та порівняння поглядів провідних науковців до визначення змісту факторів формування державної політики інноваційного розвитку економіки регіонів обґрунтовано власний підхід. Встановлено, що для формування державної політики інноваційного розвитку економіки регіонів України необхідно мати чітке уявлення про структуру інноваційного потенціалу економіки регіонів, взаємозв'язки між його компонентами, про систему та фактори, що дозволяють найбільш повно й ефективно реалізувати на практиці закладені в ньому можливості. З метою формування ефективної державної політки інноваційного розвитку економіки регіонів запропоновано класифікацію факторів, які на неї впливають: продуктивність заходів (сповільнюючи, імпульсивні); спосіб впливу (архітектурні, перешкоджаючі); склад інфраструктури (виробничо-технологічні, фінансові, інформаційно-комунікаційні, кадрове забезпечення); за масштабом впливу (фактори глобального рівня, макрорівня, мезорівня, мікрорівня).

Ключові слова: *державна політика, управління, інноваційний розвиток, економіка регіонів, фактори.*

Гривко С. Д. Факторы формирования государственной политики инновационного развития экономики регионов Украины

В результате теоретического обобщения и сравнения взглядов ведущих ученых к определению содержания факторов формирования государственной политики инновационного развития экономики регионов обоснованно собственный подход. Установлено, что для формирования государственной политики инновационного развития экономики регионов Украины необходимо иметь четкое представление о структуре инновационного потенциала экономики регионов, взаимосвязи между его компонентами, о системе и факторы, позволяющие наиболее полно и эффективно реализовать на практике заложенные в нем возможности. С целью формирования эффективной государственной политки инновационного развития экономики регионов предложена классификация факторов, которые на нее влияют: производительность мероприятий (замедляя, импульсивные) способ воздействия (архитектурные, препятствующие) состав инфраструктуры (производственно-технологические, финансовые, информационно-коммуникационные, кадровое обеспечение); по масштабу воздействия (факторы глобального уровня, макроуровня, мезоривня, микроуровня).

Ключевые слова: *государственная политика, управление, инновационное развитие, экономика регионов, факторы.*

УДК 351/354:327

А. А. Куцевол
голова громадської організації
«Центр перспективних ініціатив та досліджень»

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті представлено історію становлення інституційної складової процесу європейської інтеграції України, проаналізовано особливості формування державної політики у сфері європейської інтеграції. Відзначено, що з часу здобуття незалежності державний апарат України постійно зазнає структурних змін, які не сприяють швидшій євроінтеграції. Оцінено існуючу систему координації євроінтеграційної політики України та розкриваються можливі шляхи її удосконалення.

Ключові слова: *європейська інтеграція, угода про асоціацію, євроінтеграційна політика, Європейський Союз.*

Постановка проблеми. З часу здобуття незалежності державний апарат України на запит суспільства вибудовує відносини з Європейським Союзом та його державами-членами, прагнучи змінити підходи як до державного управління, так і до змістовної частини національних політик і відповідної практики її застосування. Сучасна державна політика у сфері європейської інтеграції, побудована на зобов'язаннях у контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [14], є невід'ємним елементом стратегій реалізації різних суспільно-політичних та економічних реформ в Україні і безпосередньо впливає на людську свідомість, культуру, розуміння важливості структурних змін. До сьогодні в Україні застосовувалися і обговорювалися і використовувалися різні системно-функціональні підходи до координації політики у сфері європейської інтеграції, нормативно-правова база у цій сфері розвивалася здебільшого через призму сприяняття євроейської інтеграції як зовнішніх зносин, а не внутрішньодержавницької стратегії. Національне законодавство щодо координації державної політики у сфері європейської інтеграції неузгоджувалося із нормативно-правовою базою, що регулює процес планування реформ, а також не враховує зобов'язання перед Європейським Союзом у контексті строків реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Якраз недосконалість механізму координації державної політики у сфері європейської інтеграції та відсутність узгодженого підходу його реформування створили враження серед міжнародних партнерів про неоднозначність вектору розвитку української держави, а також серед українського суспільства загострили міграційні бажання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституційна складова процесу європейської інтеграції є доволі недослідженим питанням у контексті специфіки політики у сфері європейської інтеграції, а також її залежності від змін Конституції України. Аналіз інституційної складової здебільшого здійснювали її практики у своїх публікаціях Г.Немиря, О.Рибачук, С.Куликова, В. Трюхан, І. Кравчук, І. Жовква.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дискусійним на сьогодні залишається питання підходу до політики у сфері європейської інтеграції, зокрема чи потрібна централізація або децентралізація процесу європейської інтеграції.

Метою статті є розгляд основних інституційних елементів державної політки у сфері європейської інтеграції та можливість їх удосконалення і перетворення на комплексних державницький підхід.

Виклад основного матеріалу. Інституційна складова процесу європейської інтеграції України включає як механізми координації державної політики у сфері

© Куцевол А. А., 2018

євроінтеграції, так зовнішній аспект взаємодії з ЄС, його державами-членами, а також провідними міжнародними організаціями, зацікавленими у структурних реформах в Україні через призму європейської інтеграції.

З часу прийняття Конституція України [1] зазнала 5 змін, які відбулися у 2005, 2011, 2014 та 2016 роках і мали безпосередній вплив на питання формування національного механізму координації державної політики у сфері європейської інтеграції.

У 1994 році Україна та Європейські Співтовариства уклали Угоду про партнерство та співробітництво [16] як основний дороговказ пріоритетів реформ в Україні з метою наближення до стандартів ЄС і критеріїв членства в Союзі. У звязку із ратифікаціями Угода про партнерство та співробітництво набула чинності лише у 1998 році, тобто при президентсько-парламентській формі правління.

З огляду на набуття чинності Угодою про партнерство та співробітництво у 1998 році Президентом України було створене Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції [18], а також затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [17]. Фактично з 1998 року почався процес інституціоналізації процесу європейської інтеграції, адже до цього він був однозначним виміром зовнішньої політики і координувався Міністерством закордонних справ України.

Окрім національного рівня був запроваджений також двосторонній рівень співпраці з ЄС, зокрема механізми Ради з питань співробітництва, Комітету з питань єпівробітництва та підкомітетів з питань співробітництва. З метою функціонування цих двосторонніх органів Урядом України було прийняте рішення про створення українських частин цих органів. Таким чином питання європейської інтеграції було передане консультативно-дорадчим органам замість інтеграції їх наприклад у поточну роботу [6].

Важливим виміром двосторонньої взаємодії стала парламентська взаємодія, яка призвела до створення Комітету з питань європейської інтеграції у Верховній Раді України у більшості скликань, а також постійному діалозі між народними депутатами України та членами Європарламенту. Разом з тим, хибним на рівні Парламенту також будло враження, що лише один комітет здатен забезпечити європейську інтеграцію, взаємодіючи з ЄС і роблячи висновки у ВРУ щодо відповідності законопроектів праву ЄС.

Повертаючись до ключових відповідальних органів за формування державної політики у сфері європейської інтеграції, слід зазначити, що Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції проіснувало до 2000 року і було реорганізоване у Міністерство економіки України, а згодом у 2001 році у Міністерство економіки та європейської інтеграції України.

На практиці Національне агентство було лише координатором і не впливало на формування політики, тому стратегія уповноважити один орган влади вже була хибною з самого початку. Разом з тим, у той час питаннями європейської інтеграції за змістом координації політики також займалися і Адміністрація Президента України, і Секретаріат Кабінету Міністрів України разом з Міністерством закордонних справ України. Зокрема в Адміністрації Президента України був відповідний відділ у складі Головного управління зовнішньої політики, у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України існувало Управління європейської інтеграції, а в Міністерстві закордонних спарв спочатку було створене управління, яке згодом перетворили у Департамент ЄС. Усі ці структури займалися координацією, проте не впливали на формування політики.

У 2004 році з метою перевірки усіх проектів нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС Урядом України був створений Державний департамент з питань адаптації законодавства [9]. Відповідна експертиза була передбачена Регламентом Кабінету Міністрів України і здійснювалася Департаментом на запит міністерств. Департамент також активно залучений до виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [2], здійснював закупівлю перекла-

дів актів права ЄС на українською мовою та наукові дослідження щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Департамент проіснував до 2011 року, коли був інтегрований до Міністерства юстиції України як структурний підрозділ з тими самими функціями.

Національний механізм виконання Угоди про партнерство та співробітництво також включав і питання інсування відповідних структурних підрозділів з питань європейської інтеграції як в міністерствах і інших центральних органах виконавчої влади, так і в незалежних органах державної влади та на регіональному рівні в обласних державних адміністраціях. Тобто за рішенням Президента України в усіх апаратах мали бути створені структурні підрозділи з європейської інтеграції і зовсім не враховували специфіки такого підходу – чи це координація, чи це формування політики, чи це імплементація?

Відповідна практика у сфері європейської інтеграції неоднаразово піддавалася критиці з точки зору необхідності централізації процесу і активнішого виконання Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС, а також отримала нового поштовху після Помаранчевої революції, чергових змін до Конституції України, зокрема 2005 року, і перехід України до парламентсько-президентської форми правління.

У 2007 році Україна та ЄС дійшли згоди щодо початку переговорного процесу над Новою посиленою угодою між сторонами, яка мала закласти перспективи членства України в ЄС. Разом з тим, попри рішучість української сторони, переговірний процес затягнувся на 5 років до 2012 року і відзначився політичними змінами в Україні, які піддали під сумнів європейський вектор розвитку.

Нова посилена угода стала Угодою про асоціацію без перспективи членства, але з такою можливістю відповідно до основоположних договорів про створення і функціонування ЄС, який також до 2010 року встиг пройти шлях реформи централізації і посилення інтеграції.

У 2008 році з метою посилення процесу європейської інтеграції у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України було створено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції завданням якого стала розробка Порядку денного асоціації Україна – ЄС (ПДА), моніторинг виконання євроінтеграційних зобовязань, зокрема Плану дій Україна – ЄС та забезпечення роботи двосторонніх органів відповідно до Угоди про партнерством та співробітництво між Україною та ЄС, а також координація євроатлантичної інтеграції України [12].

Таке рішення було прийнято на підсилення політичного рішення Верховної Ради України про запровадження посади Віце-пре'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Структура Координаційного бюро передбачала 3 управління, 2 з яких було по моніторингу виконання євроінтеграційних зобовязань та стратегії планування відносин з ЄС, 1 з євроатлантичної інтеграції, ключовим завданням якого була щорічна розробка Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО.

Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції проіснувало до 2011 року, коли у звязку із черговими змінами до Конституції України форма правління змінилася на президентсько-парламентську і таким чином провідну роль у процесі європейської інтеграції пачав відігравати Президент України, який відмовився від євроатлантичного вектора, а також зменшив пріоритетність європейської інтеграції. Ці рішення знайшли відображення у реорганізації Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції на Бюро європейської інтеграції, а також згодом відокромлення напряму європейської інтеграції у структурі Адміністрації Президента України від Головного департаменту зовнішньої політики в окреме управління європейської інтеграції.

Для Європейського Союзу і його держав-членів, а також міжнародних організацій, присутніх в Україні, такі дії стали твердженням небажання розвивати європейський вектор і недосконалість інституційного механізму європейської інтеграції, який зазнає змін у звязку із зміною влади.

Ключовим завданням більшості структур, що відовідали за питання європейської інтеграції, зокрема Секретаріат Кабінету Міністрів України, Адміністрація

Президента України, Міністерство економіки України, інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, - було укладення Угоди про асоціацію, у тому числі переговірний процес, переклад тексту, його вивірення, планування через Порядок денний асоціації Україна – ЄС, схвалений рекомендацією Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, виконання Угоди про асоціацію до набуття нею чинності.

Де факто інституційних змін у сфері європейської інтеграції не відбувалося до 2014 року, коли відбулася Революція Гідності та чергові зміни до Конституції України і її перехід на парламентсько-президентську форму правління.

У 2014 році після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у політичній частині Урядом України прийнято рішення про посилення системи координації державної політики у сфері європейської інтеграції і створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. Вперше положення про структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України було затверджене рішенням Уряду України [8]. Ключовою відмінністю від попередніх рішень була необхідність побудови процесу планування, моніторингу і забезпечення роботи двосторонніх органів з ЄС через одну структуру. Зокрема повноваження щодо експертизи законодавства на відповідність праву ЄС були передані від Міністерства юстиції України до Секретаріату Кабінету Міністрів України, загальний діалог з ЄС на центральному рівні відбувався не через Міністерство закордонних справ України, а через Урядовий офіс.

Головним завданням Урядового офісу стала побудова національної системи виконання Угоди про асоціацію, зокрема підготовлені План заходів виконання Угоди про асоціацію, плани імплментації актів права ЄС, передбачені Угодою про асоціацію, підготовлені рішення про функціонування двосторонніх органів асоціації Україна-ЄС [7], а також інтеграція у Регламент Кабінету Міністрів України інтегрованих рішень щодо розгляду євроінтеграційних питань на засіданнях урядового комітету та засіданні Уряду.

На додаток до створення Урядового офісу Кабінетом Міністрів України також були запроваджені посади заступників міністра з питань європейської інтеграції. Водночас, сфера повноважень цих заступників була доволі загальною і мала конфлікт у внутрішньому вимірі з іншими заступниками, відповідальними за конкретні політики і їх формування. Слід зазначити, що практика віповідальних заступників була запроваджена ще на етапі виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і це розглядалося як зовнішня політика.

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у 2016 році було реорганізовано в Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції у звязку зі зміною Уряду України та повернення політичної посади Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Ці зміни призвели до повернення напрямку євроатлантичної інтеграції та посилення комунікації європейської інтеграції.

З 2014 року по сьогоднішній день відбулася зміна сприйняття європейської інтеграції від зовнішньої політики до внутрішньої політики, спрямованої на реформи. Більшість центральних органів виконавчої влади почали були ініціативними замість виконання завдань.

Розглядаючи механізм координації державної політики у сфері європейської інтеграції також варто відзначити важливість 2 дипломатичних місій, зокрема України при ЄС, а також ЄС в Україні. Ці представництва створені з метою постійного обмін інформацією та позиціями і мають бути побудовані за принципом діалогу між сторонами. Якщо у випадку Делегації ЄС в Україні існує повна відповідність внутрішнього поділу дипломатів та працівників за сферами і їх достатньо велика кількість, включаючи Групу підтримки України, створеній Генеральним директоратом з питань політики розширення ЄС, то у випадку Представництва України при ЄС існує потреба у розширенні його складу не лише дипломатами, а й представниками усіх міністерств, які у першу чергу відповідають за питання виконання Угоди про асоціацію.

Враховуючи, що зовнішній аспект дуже важливий, то варто відзначити, що біль-

шість посольств держав-членів ЄС в Україні є активними і цікавляться питанням виконання зобов'язань перед ЄС і тому постійний діалог з ними є важливим з точки зору просування інтересів в ЄС.

Загалом постійні зміни як Конституції України, так і влади зумовлють зміну інституційного механізму у сфері європейської інтеграції, який мав би бути побудований за принципом політики, визначеної на національному рівні, зокрема чіткий розподіл повноважень між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, незалежними органами влади, а також стратегії, спрямованої на членство в ЄС,

Висновки. Підводячи підсумки, слід визнати, що історично інституційний складова процесу європейської інтеграції постійно зазнавала зміни і потребує національного визначення та структуризації, тобто удосконалення через призму пріоритетів та завдань. Попри те, що питання європейської інтеграції здебільшого у формуванні політики стосується центрального рівня, її імплементація залежить від регіонального рівня і є важливим елементом децентралізації влади і досягнення європейських стандартів життя.

Список використаної літератури:

1. Гнидюк Н. Впровадження політики європейської інтеграції: інституційні аспекти взаємодії органів державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 12, 2016
2. Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. К.: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2015. 32 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 1998 р. N 1074 «Питання діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-98-%D0%BF#Text.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2014 р. № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС» URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700-2014-%D0%BF.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 877 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2016-%D0%BF.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 р. № 1742 «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF#Text.
10. Початок виконання Угоди про асоціацію: здобутки та проблеми. *Зовнішньополітичні акценти*. Київ, МЦПД. 12 грудня 2014. вип.14.
11. Рудік О. Інституційне забезпечення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Аспекти публічного управління*, 2014, № 9–10. С. 5–11.
12. Трюхан В. Інституційне забезпечення виконання угоди про асоціацію УкраїнаЄС. *Вісник Нац. Академії держ. управління при Президентові України*. 2011, № 3. С. 184–193.
13. Трюхан В. Моделі горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України* : матеріали 8-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 24–27.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Урядовий портал*. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf
15. Угода про асоціацію Україна-ЄС: перспективи та механізми імплементації. К.: Фонд Конрада Аденауера, 2015. 54 с.

16. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text
17. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text.
18. Указ Президента України від 23 квітня 1998 року № 357/98 «Про Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/98#Text.

Куцевол А. А. Институциональная составляющая процесса европейской интеграции Украины

В статье представлена история становления институциональной составляющей процесса европейской интеграции Украины, проанализированы особенности формирования государственной политики в сфере европейской интеграции. Отмечено, что с момента обретения независимости государственный аппарат Украины постоянно подвергается структурным изменениям, которые не способствуют быстрой евроинтеграции. Оценено текущую систему координации евроинтеграционной политики Украины и раскрываются возможные пути ее усовершенствования.

Ключевые слова: *европейская интеграция, соглашение об ассоциации, евроинтеграционная политика, Европейский Союз.*

Kutsevol A. A. Institutional component of the process european integration of Ukraine

The article presents the history of the formation of the institutional component of the process of European integration of Ukraine, analyzes the features of the formation of state policy in the field of European integration. It is noted that since independence, the state apparatus of Ukraine has been constantly undergoing structural changes that do not contribute to faster European integration. The existing system of coordination of Ukraine's European integration policy is assessed and possible ways of its improvement are revealed..

Key words: *European integration, association agreement, European integration policy, European Union.*

УДК 351.82:332.3

П. В. Халімон
начальник реєстраційної служби
Прилуцького міськрайонного управління юстиції Чернігівської області

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті представлено особливості формування та реалізації нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Державна земельна політика в Україні перебуває на етапі формування і на цей час не відповідає світовим критеріям та вимогам належного управління земельними відносинами. Доведено, що для удосконалення законодавчої бази державного регулювання земельних відносин держава має створювати сприятливі умови для проведення ефективної земельної реформи, що в першу чергу сприятиме удосконаленню нормативно-правового механізму, а також формуванню нового стратегічного державного менеджменту через ініціативні зміни у законодавчій сфері земельних відносин. Представлено прикладний інструментарій нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Виділені основні недоліки нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин, які сприятимуть формуванню цілісної державної політики в сфері земельних відносин. Представлено адаптовану структурну модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: *державна політика, земельні ресурси, земельні відносини, нормативно-правовий механізм, державне регулювання.*

Постановка проблеми. Сучасна державна політика регулювання земельних відносин в Україні слугує важливим фактором забезпечення результативності реалізації різних суспільно-політичних та економічних реформ в Україні, що впливає на якість людської культури й суспільного устрою в державі, забезпечення раціонального освоєння її природо-ресурсного потенціалу. До сьогодні в Україні відсутній системно-функціональний підхід до реформування земельних відносин, нормативно-правова база у цій сфері відрізняється фрагментарністю й незбалансованістю. Вітчизняне законодавство у сфері нормативно-правового регулювання земельних відносин є неузгодженим та не враховує нагальних потреб суспільства в умовах децентралізації. Саме недосконалість механізму державного регулювання земельних відносин та відсутність стратегічного плану його реформування загострили природо-ресурсні проблеми щодо забезпечення інноваційного розвитку аграрного сектору та держави і її регіонів зокрема. Вирішення таких питань, зазвичай, стримується неналежною науково-методологічною основою вдосконалення механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку науково-методологічних положень та практичних аспектів щодо регулювання земельних відносин та формування ринку землі представлена в працях таких вітчизняних вчених О. Бородіної, О. Мушака, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, М. Щурика та ін. Однак дискусійними залишаються питання результативності державного регулювання, адекватності інструментів аграрної політики та нормативно-правового забезпечення функціонування ринку землі. Крім того, сучасний етап реформування земельних відносин перебуває в періоді децентралізації влади.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи

© Халімон П. В., 2018

на широке висвітлення особливостей реалізації нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин у вітчизняній та світовій літературі, вивчення теоретико-методологічного, методичного і практичного характеру нормативно-правового забезпечення з точки зору державного управління перебуває на початковій стадії й потребує подальшого дослідження та розв'язання.

Метою статті є розгляд методологічних підходів до визначення напрямів удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин України в сучасних глобалізаційних умовах.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа в Україні на сьогодні акумулювала системно-універсальні характеристики та основні напрями реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин, які, передбачають оновлення нормативно-правового забезпечення і засобів реформування земельних відносин в умовах децентралізації влади. Зазначене вимагає розробки та формування адекватного реальним соціально-економічним процесам механізму провадження державної регуляторної політики, включаючи комплекс правових, економічних, техніко-технологічних і організаційних заходів забезпечення трансформації земельних відносин [1-2].

Вважаємо, що недосконалість нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин можна пов'язати з неефективністю та недосконалістю законодавства у сфері землевпорядкування. Насамперед, в Україні відсутня цілісна та ефективна система земельного законодавства, окремі правові норми є застарілими та суперечливими. Оновлений Земельний кодекс України сьогодні не є дієвою правовою основою для реформування земельних відносин. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла, багато з них є суперечливими.

Таким чином, сучасний стан законодавчого регулювання земельних відносин потребує узагальненої стратегії дій, а саме: затвердження на найвищому рівні концепції державного регулювання цих відносин на довгострокову перспективу. Одна з таких концепцій була затверджена на період до 2020 року під назвою: "Державна цільова Програма розвитку земельних відносин на період до 2020 року", що побудована на основі програмно-цільового методу управління бюджетними коштами.

На думку автора, для удосконалення законодавчої бази державного регулювання земельних відносин держава має створювати сприятливі умови для проведення ефективної земельної реформи, що в першу чергу сприятиме удосконаленню нормативно-правового механізму, а також формуванню нового стратегічного державного менеджменту через ініціативні зміни у законодавчій сфері земельних відносин.

Відтак, засвідчимо і про те, що першоосновою нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні – є законодавча база, що визначає взаємовідносини суб'єктів земельних відносин та відповідні організаційні структури управління землекористуванням в Україні. Саме держава, через законодавчу базу, проводить політику, спрямовану на підвищення економічної самостійності територій та надає органам місцевого самоврядування можливість самостійно розпоряджатися землями територіальних громад [3].

Водночас підтвердимо, що нормативно-правова та законодавча бази дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних питань шляхом обов'язкового погодження землевпорядної документації органами державної виконавчої влади. Тому, підтвердимо і таке: інструменти нормативно-правового регулювання – є обов'язковими та забезпечують специфічний спосіб правового впливу на поведінку учасників земельних відносин щодо закріплення права власності на землю, його змісту та способів реалізації, забезпечення раціонального землекористування, охорони і відтворення земельних ресурсів, охорони навколишнього середовища, захисту екологічних прав та інтересів суспільства та суб'єктів господарювання. Поряд із цим, інструментарій нормативно-правового регулювання (табл. 1) включають екологічні та ресур-

сні закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Слід відзначити, що інструменти нормативно-правового регулювання, покликані забезпечити ефективне втілення правових норм у процес державної політики регулювання земельних відносин. Також за результатами розробки цього складу інструментарію, встановлюються правові норми здійснення управлінського впливу всіх елементів структури нормативно-правового механізму, які визначають цілі, завдання, принципи функціонування механізму і регламентують відносини, що виникають у земельній сфері [6].

Відтак, провідним призначенням нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин – є формування та закріплення права кожної людини та суспільства загалом на безпечне навколишнє природне середовище, визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси [7].

Вважаємо, що основним недоліком досліджуваного механізму в Україні є державне регулювання діяльності контролюючих органів на рівні відповідних підзаконних актів. Вважаємо, що недостатня увага до вирішення правових проблем породжує низку проблем організаційного та кадрового забезпечення управління земельними відносинами.

Отже, можна зробити висновок про те, що у сфері землекористування відсутній дієвий контроль за реалізацією законодавчих норм. Наприклад, законодавством регламентується, що витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та приватної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних (державних та місцевих) бюджетів. Однак, іноді цей вид робіт не планують фінансувати з відповідних рівнів бюджету. Виділені нами основні недоліки нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є такими: заміна економічних ринкових механізмів адміністративними, що значно знижує ефективність регулювання і контролю земельних відносин; неузгодженість державних та регіональних програм і планів діяльності у сферах промисловості, енергетики, містобудування тощо з планами земельної реформи, нормами землекористування та екологічними нормативами; відсутність цілісної державної земельної політики та комплексної програми дій у сфері земельних відносин; зосередження державного контролю над земельними ресурсами та землекористуванням в самих органах управління (державних комітетах із земельних ресурсів); спрямування державного фінансового контролю на реагування зловживаннь у сфері землекористування, але не на запобігання їм; відсутність системності, повноти ви-

Таблиця 1

Прикладний інструментарій нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні*

Нормативно-правові інструменти	Дозвільні інструменти
– розробка та прийняття природно-ресурсного та екологічного законодавства; – загальна та секторальні/галузеві стратегії сталого розвитку, дорожні карти, узгоджені з концепцією розбудови нової регіональної карти (за вимогами Угоди про асоціацію); – концепції, стратегії, державні цільові програми розвитку земельних відносин; – плани і проекти використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; – постанови, накази, розпорядження, інструкції, листи, роз'яснення щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; – врахування екологічних аспектів землекористування у статистичній звітності.	– ліцензування господарської діяльності щодо впливу на довкілля; – ліцензування господарської діяльності щодо екологічного аудиту, контролю та моніторингу; – дозволи на здійснення виробничо-господарської діяльності; – здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, – дозволи на розміщення відходів, їх складування або зберігання; – містобудівні процедури; – оцінка впливу на довкілля; – державна екологічна експертиза; – оцінка впливу на навколишнє природне середовище (НПС).

**Джерело: визначено та узагальнено автором на основі [4-5].*

значення правового статусу і компетенції суб'єктів контролю, наявності суперечностей та дублювання функцій; неузгодженість основних напрямів взаємодії правових актів державного фінансового контролю з актами у сфері земельних відносин, що не сприятиме чіткому розмежуванню зовнішнього і внутрішнього контролю; нерегулярне оприлюднення та неповнота звітів про перевірки діяльності органів управління земельними ресурсами; фрагментарність профілактики фінансових порушень, недієвість системи відповідальності за вчинені фінансові порушення; відсутність чіткого законодавчого закріплення процедури державного фінансового контролю, що негативно впливає на незалежність органів державного фінансового контролю під час проведення контрольних заходів [8].

Зазначені недоліки обумовлюють необхідність розробки законодавчих механізмів регулювання та контролю земельних відносин. Наслідками недосконалості нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є: 1) тіньові потоки грошових коштів та тіньовий ринок землі; 2) корупція; 3) зловживання владою та нехтування інтересами суспільства; 4) лобіювання інтересів великого бізнесу.

Причини неефективного державного регулювання земельних відносин логічно пов'язати із неефективною адміністративною системою управління та складними ієрархічними взаємозв'язками, спонтанними змінами органів управління земельними ресурсами, що призводить до зловживань та безвідповідальності керівників установ та персоналу. Крім того, законодавча база у сфері державного фінансового контролю має фіскальну спрямованість, позбавлену стимулів до покращення бюджетної дисципліни.

Незважаючи на те, що в управлінні земельними ресурсами зосереджено велику кількість органів, вони нездатні виконати задачі, що на них покладені відповідно до чинного законодавства. Водночас надходження бюджетних коштів на проведення земельної реформи є високим, але налагоджені системи їх відмивання підривають бюджет, аграрну реформу та економіку в цілому.

З метою усунення основних недоліків законодавства запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин, які сприятимуть формуванню цілісної державної політики в сфері земельних відносин (рис. 1).

Запропоновані напрями сприятимуть створенню правових передумов державного регулювання, покращенню фінансово-бюджетної дисципліни органами управління земельними ресурсами, раціональному використанню бюджетних коштів та усуненню відомчих конфліктів між органами державного регулювання шляхом чіткого законодавчого розмежування їх функцій. Необхідно зазначити, що у напрямку вдосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин повинні активно співпрацювати фахівці як із економічної сфери, так із землевпорядної. Спільні дії нададуть можливість створити умови для завершення земельної реформи із найменшою шкодою для сільського господарства держави, що є основою продовольчої і економічної безпеки держави.

Визначивши основні напрямки удосконалення законодавчого регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільним імплементувати ці заходи у систему вітчизняних нормативно-правових актів, з метою досягнення вищезазначених позитивних результатів.

Основними вимогами до нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є такі: мобільність законодавства. Дотримання мобільності забезпечується наявністю трьох складових: законодавчих заходів впливу на порушників законодавства; економічних регуляторів; заходів щодо попередження порушення бюджетної дисципліни. Це надасть змогу забезпечити цілісне функціонування системи контролю та адаптацію до зовнішнього середовища; відповідність Конституції України, Земельному Кодексу та іншим діючим нормативно-правовим актам; стратегічне спрямування.

Адаптована структурна модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин представлена на рис. 2.

Вважаємо, що саме законодавчо врегульований процес здійснення державного регулювання стане передумовою для завершення земельної реформи, а розв'язання проблеми запровадження повноцінного ринку земель та його державного регулювання в Україні, надасть змогу сформувати нову стратегію державного регулювання, спрямовану на розвиток земельних відносин. Результати удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні, на нашу думку, є такими: зростання ефективності та інвестиційної привабливості аграрного сектору, формування земельного ринку, підвищення прозорості земельних відносин та захист прав власників земельних ділянок, підвищення законності у бюджетній сфері, створення умов для запобігання протиправним діям.

Висновки. Таким чином, відсутність цілісної державної земельної політики та комплексної програми дій у сфері земельних відносин породжує низку проблем у сфері контролю. З метою їх усунення нами удосконалено нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин шляхом внесення доповнень до існуючих законодавчих актів (надання права контролю, усунення дублювання функцій у системі державного регулювання, Конституційне затвердження Вищого органу контролю, взаємодія з правоохоронними та судовими органами, розробка механізму взаємодії органів державного контролю) та визначення органів, відповідальних за їх виконання. Визначено вимоги до нормативно-правового забезпечення регулювання земельних відносин в Україні.

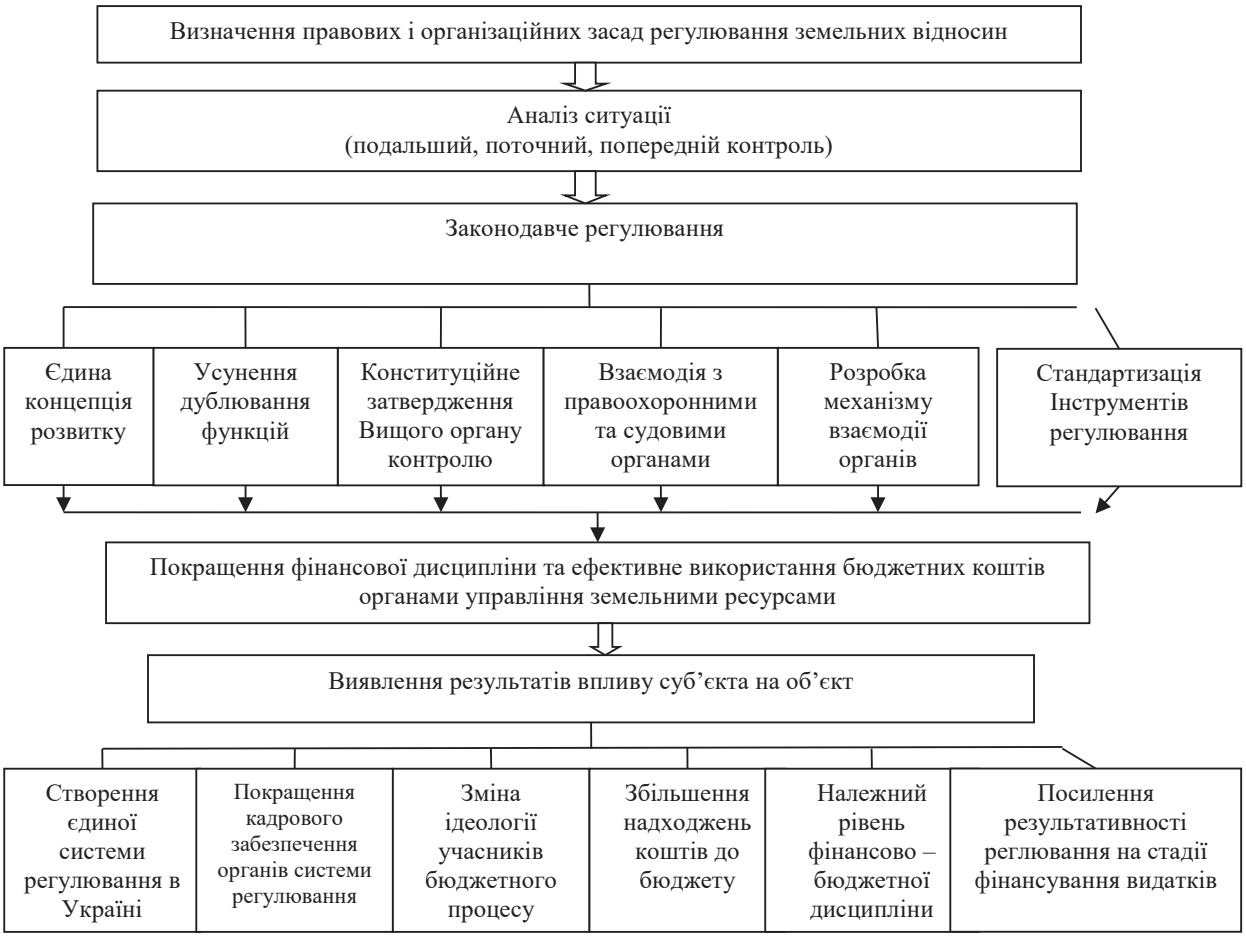

Рис. 1. Напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні*

**Джерело: власна розробка*

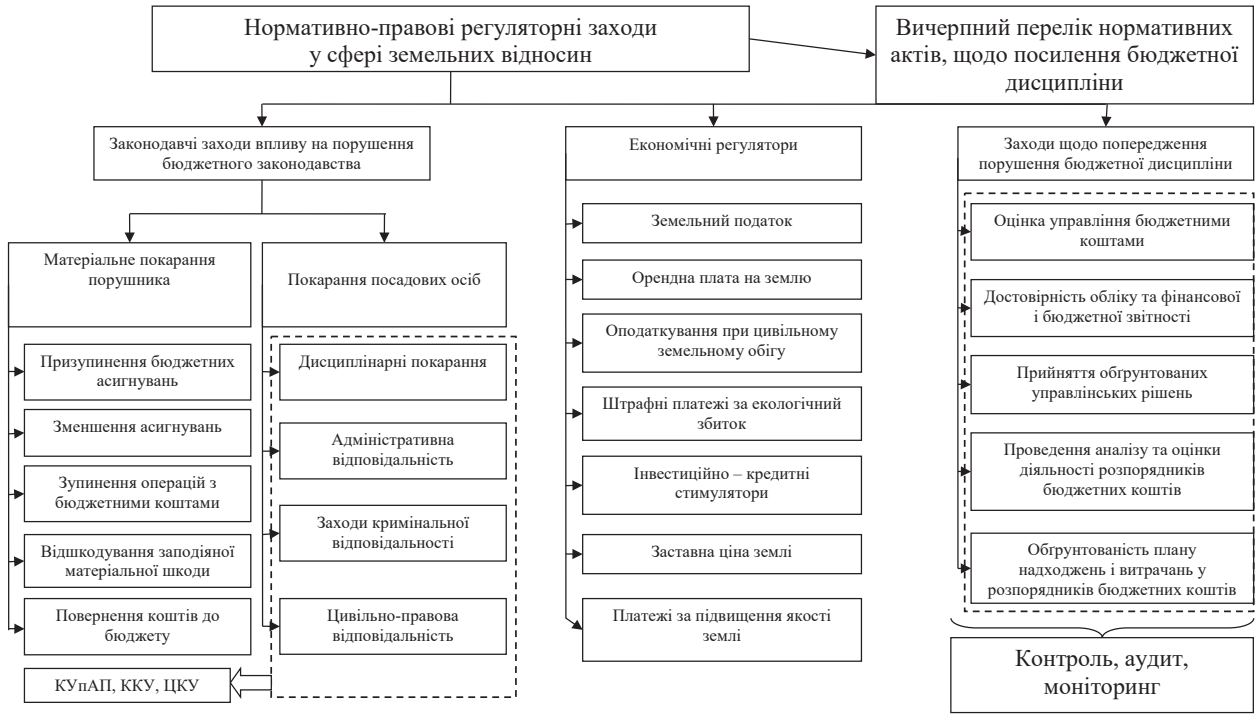

Рис. 2. Адаптована структурна модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин

Список використаної літератури:

1. Апопій В., Мацько М. Раціональне використання земель сільськогосподарського призначення : правові та економічні проблеми. *Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів*: Матеріали міжнародного науково-практичного форуму, 19-21 вересня 2007р. Львів: Львів. держ. агроуніверситет. 2007. 515с.
2. Чаплигіна О.В., Шиян А.А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. №1. С. 36-40.
3. Бородіна О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціалізація і модернізація мало товарного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. №4. С. 88-96.
4. Косович Б. Структура земельних відносин в Україні: економіко-правовий аспект. *Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК*. 2004. №11(2) 563 с.
5. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошниченко. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
6. Третяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 21-33.
7. Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 9 – 21.
8. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. №1. С. 25-31.

Халимон П. В. Нормативно-правовой механизм государственного регулирования земельных отношений в Украине

В статье представлены особенности формирования и реализации нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений в Украине. Государственная земельная политика в Украине находится на этапе формирования и в настоящее время не соответствует мировым критериям и требованиям надлежащего управления земельными отношениями. Доказано, что для совершенствования законодательной базы государственного регулирования земельных отношений государство должно создавать благоприятные условия для проведения эффективной земельной реформы, в первую очередь способствовать совершенствованию нормативно-правово-

го механизма, а также формированию нового стратегического государственного менеджмента через инициативные изменения в законодательной сфере земельных отношений. Представлены прикладной инструментарий нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений в Украине. Выделены основные недостатки нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений в Украине. Предложены направления совершенствования нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений, которые будут способствовать формированию целостной государственной политики в сфере земельных отношений. Представлены адаптированную структурную модель нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: *государственная политика, земельные ресурсы, земельные отношения, нормативно-правовой механизм, государственное регулирование.*

Khalimon P. V. Regulatory and legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine

The article presents the peculiarities of the formation and implementation of the legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine. The state land policy in Ukraine is at the stage of formation and at this time does not meet the world criteria and requirements for proper management of land relations. It is proved that in order to improve the legal framework of state regulation of land relations, the state must create favorable conditions for effective land reform, which will primarily improve the legal mechanism and form a new strategic state management through initiative changes in the legislative sphere of land relations. The applied tools of the normative-legal mechanism of the state regulation of land relations in Ukraine are presented. The main shortcomings of the normative-legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine are highlighted. The directions of improvement of the normative-legal mechanism of the state regulation of land relations which will promote formation of the integral state policy in the field of land relations are offered. An adapted structural model of the normative-legal mechanism of state regulation of land relations is presented.

Key words: *state policy, land resources, land relations, normative-legal mechanism, state regulation.*

УДК 351/354

Н. В. Щербак
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління та менеджменту
Тернопільського національного економічного університету

РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В АПАРАТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено актуальні питання розробки та упровадження системи управління якістю в умовах реформування системи державного управління. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, упровадження нової редакції Закону України «Про державну службу», Стратегії реформування державного управління України тощо. Наголошено, що модель CAF (Common Assesment Framework – Загальна Схема Оцінювання) – це самий відомий європейський інструмент загального управління якістю, що рекомендований європейськими інституціями для використання в органах державної влади країн-членів Європейського Союзу. Одночасно виділено наступні переваги моделі CAF: упровадження у державному секторі дієвих та інноваційних принципів управління якістю, проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій, посилення бенчмаркингу між організаціями державного сектору, систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямах діяльності органів державної влади. Комплексно проаналізовано згадану систему оцінки за 9 критеріями, а саме: лідерство; стратегія та планування; людські ресурси; партнерство та ресурси; процеси; результати, орієнтовані на громадян/споживачів; результати, орієнтовані на персонал; результати, орієнтовані на суспільство; результати у ключових сферах діяльності. Особливу увагу приділено аналізу основних принципів системи управління якості, які забезпечують підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо упровадження єдиних підходів і критеріїв щодо уповадження системи управління якістю в органах державної влади, зокрема в Апараті Верховної Ради України.

Ключові слова: *управління якістю, система, стандарт, державне управління, парламент, реформа, Апарат Верховної Ради України, інструмент, орган державної влади, ефективність.*

Постановка проблеми. В умовах модернізації державного управління постають нові завдання, по’вязані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів. Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу [3].

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” [10], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої

© Халімон П. В., 2018

реформи, розбудови кадрового та інституційного потенціалу Українського Парламенту та його Апарату. У зв'язку з цим одним із найбільш важливих завдань має стати упровадження системи якістю в Апараті Верховної Ради України (насамперед, на основні та з урахуванням кращих європейських практик та міжнародних стандартів у цій галузі).

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для упровадження стандартів якості в органах державної влади стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [4], а також ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [6]. Ефективним інструментом для розробки та упровадження стандартів управління якістю є також «Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework, CAF)». Разом з тим, ефективне упровадження таких стандартів буде можливим за умови розуміння методології, інституційного та ресурсного забезпечення реалізації плану заходів щодо упровадження системи управління якістю в діяльність Апарату Верховної Ради України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки різним аспектам модернізації системи державного управління приділяється значна увага як з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили В. Бакуменко, Є. Бершеда, М. Білинська, О. Боднар, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, С. Кравченко, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, Н. Нижник, С. Онищук, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Трощинський, В. Чмига, Ю. Шаров та ін. Одночасно питання більш ефективного управління системою якістю в органах державної влади залишається ще недостатньо вивченими, що потребує інтенсифікації досліджень у цій сфері із урахуванням специфіки роботи того чи іншого органу державної влади (зокрема, Апарату Верховної Ради України).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на широке висвітлення різних аспектів модернізації державного управління, питання упровадження системи управління якості у діяльність різних органів державної влади поки що є недостатньо вивченим. Одночасно управління якістю має стати одним із важливих інструментів для модернізації діяльності усіх органів державної влади (зокрема, Апарату Верховної Ради України), що обумовлює необхідіність продовження наукових та практичних досліджень з цієї теми.

Мета статті. Метою статті є дослідження питань щодо упровадження системи управління якістю в органах державної влади (зокрема, в Апараті Верховної Ради України) в умовах модернізації державного управління.

Виклад основного матеріалу.

Модель CAF (Common Assesment Framework – Загальна Схема Оцінювання) – це самий відомий європейський інструмент загального управління якістю (TQM), що виник в результаті об'єднання моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) і моделі Німецького університету адміністративних наук у м. Спайере. Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/ споживачів, працівників та суспільства досягаються завдяки лідируючої ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів [1].

Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

CAF – це результат співпраці міністрів країн-членів ЄС, які відповідають за питання державного управління в країнах – членах ЄС. Модель була розроблена під

егідою Групи з інновацій публічної служби і робочої групи національних експертів, сформованої Генеральним директоратом Європейської Комісії з метою стимулювання обміну та поширення кращого досвіду з модернізації систем надання державних послуг і послуг бюджетних організацій в країнах – членах ЄС.

Перша версія CAF була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний CAF [17].

Разом з мережею національних представників CAF, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету Спайера Ресурсний центр CAF організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання CAF.

Модель CAF дозволяє здійснити оцінювання якості управління в органах державної влади, державних установах і організаціях шляхом самооцінки. Крім того, модель CAF використовується для порівняльного аналізу систем управління європейських держав, а також для виявлення і розповсюдження кращого досвіду.

CAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності. Під час застосування моделі CAF оцінюються управлінські практики та результати, яких досягла певна установа.

Дослідники виділяють наступні переваги моделі CAF: упровадження у державному секторі принципів управління якістю, проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій, посилення бенчмаркингу між організаціями державного сектору, систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямах [5].

Сьогодні в країнах ЄС модель CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного і муніципального управління. База даних застосування CAF, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє інтегрувати кращу практику місцевого самоврядування, накопичену у Європі та за її межами. Результати опитування органів влади, які застосовують модель CAF, свідчать про те, що більшість з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Перша версія CAF була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний центр CAF. Разом з мережею національних представників CAF, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету м. Спайера ресурсний центр CAF організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання CAF [7].

Модель CAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності. Ця модель пропонує систему оцінки за 9 критеріями, а саме: лідерство; стратегія та планування; людські ресурси; партнерство та ресурси; процеси; результати, орієнтовані на громадян/споживачів; результати, орієнтовані на персонал; результати, орієнтовані на суспільство; результати у ключових сферах діяльності.

На сьогодні в усіх державах-членах ЄС модель CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного управління. База даних застосування CAF, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє проаналізувати кращі практики реформування державного управління, накопичені в Європі та за її межами. Результати опитування організацій, які застосовують модель CAF, свідчать про те, що 90% з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Організації, які використовують модель CAF, демонструють прагнення до вдосконалення своєї діяльності та бажання впровадити культуру самовдосконалення. Ефективне застосування CAF з часом сприятиме розвитку саме цього (сучасного) типу культури та способу мислення в організації (органі влади).

Згадана 9-ти компонентна модель характеризує основні аспекти діяльності організації, які необхідно враховувати в процесі проведення будь-якого аналізу організації. Так, критерії 1-5 висвітлюють управлінські практики, а також можливості, що демонструють спосіб, в який організація працює, а також підходи, які вона застосовує для досягнення поставлених цілей. Критерії 6-9 характеризують результати, досягнуті для громадяни/клієнтів, працівників, суспільства, у ключових сферах діяльності, та вимірюються сприйняттям людей і оцінкою результатів роботи.

Кожен критерій ділиться на підкритерії. 28 підкритеріїв визначають основні напрямки оцінювання організації. Ці напрямки проілюстровано на прикладах, що більш детально демонструють зміст підкритеріїв та пропонують ті аспекти діяльності, яким варто приділити увагу, щоб зрозуміти, наскільки адміністративний орган відповідає вимогам, висвітленим у підкритеріях. У цих прикладах можна знайти практичний досвід усіх країн Європи. Не всі приклади підходять для того чи іншого типу органі- зації, але з багатьма з них слід ознайомитись під час проведення самооцінки. Застосування результатів оцінювання, інструментів реалізації та критеріїв оцінки результату в управлінській практиці є запорукою постійного вдосконалення та навчання, що супроводжує організацію на шляху до вдосконалення.

Використання моделі CAF – це процес навчання, який проходить будь-яка організація. Виявлення сильних сторін і зон розвитку, а також відповідне планування кроків по вдосконаленню, є найважливішими результатами самооцінки. Система бального оцінювання CAF має певне значення, але не є основним орієнтиром. Присвоєння кожному критерію та підкритерію моделі CAF певного балу має чотири основні цілі, а саме: визначити напрями, які потребують покращення; виміряти власний прогрес організації; виявити кращі практики, які мають високі бали як для можливостей, так і для результатів; допомогти організаціям знайти партнерів для обміну досвідом.

Відповідно до рішення Генерального директорату Європейської Комісії з питань публічної служби у 2001 році було створено ресурсний центр CAF та мережу національних представників CAF [16]. Ця мережа відповідає за розвиток моделі на європейському рівні. Періодично відбуваються обговорення нових інструментів та стратегії щодо розповсюдження CAF. Такі обговорення організовуються кожні два роки, на яких користувачі моделі обмінюються ідеями та обговорюють кращий досвід.

У державах-членах національні представники розробляють відповідні ініціативи щодо стимулювання та підтримки використання моделі в своїх країнах. Заходи варіюються від створення національних ресурсних центрів до розробки спеціалізованих веб-сайтів, від національних або регіональних про- ектів і програм до національних нагород чи конференцій на основі моделі. Ресурсний центр CAF та Європейський інститут державного управління (EIPA) в Маастрихті відповідають за координацію діяльності європейської мережі.

Висновки. Система управління якістю є важливим та необхідним інструментом для підвищення ефективності органів державної влади. Вона ефективно використовується у більшості країн Європейського Союзу, що є гарним прикладом й для України. Так, в рамках реалізації парламентської реформи пропонується більш активно використовувати інструменти управління якістю для забезпечення модернізації Апарату Верховної Ради України та підвищення ефективності його діяльності.

Враховуючи вищевикладене, пропонується утворити відповідну робочу групу з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України та затвердити розпорядженням Керівника Апарату методичні рекомендації щодо упровадження системи управління якістю в Апараті.

Згадані методичні рекомендації мають сприяти у наданні методично-консультативної допомоги працівникам Апарату щодо упровадження нових інструментів з управління якістю, а також забезпеченні виконання Постанови Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституцій-

ної спроможності Верховної Ради України", Стратегії реформування державного управління України, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р.

Методичні рекомендації мають встановити єдині підходи і критерії до порядку проведення попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті з метою визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості їх діяльності. До пріоритетних завдань попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті рекомендовано віднести наступні:

– визначення поточного стану справ в Апараті, його сильних сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами Апарату;

– проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів Апарату (прийняття управлінських рішень, організація роботи із зверненнями громадян тощо) та підготовка пропозицій щодо удосконалення цих процесів;

– оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів Апарату.

Проведення попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті рекомендовано здійснювати у такій послідовності:

– визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення попереднього обстеження, та створення робочої групи шляхом видання відповідного наказу (розпорядження);

– проведення установчого засідання робочої групи з метою визначення строків проведення попереднього обстеження системи управління якістю та, за потреби, додаткових критеріїв для оцінки процесів, процедур структурними підрозділами Апарату;

– видання відповідного наказу (розпорядження) про затвердження плану-графіку проведення попереднього обстеження в Апараті;

– проведення попереднього обстеження системи управління якістю;

– узагальнення інформації та оформлення результатів проведеного попереднього обстеження системи управління якістю;

– проведення засідань робочої групи з метою обговорення результатів попереднього обстеження системи управління якістю та визначення подальших кроків і заходів;

– розробка та затвердження плану дій з удосконалення системи управління якістю в Апараті.

Список використаної літератури:

1. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з фр. В. Шовкуна. К. : Основи, 1993. 165 с.
2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016 р., 89 с. Режим доступу: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.
4. Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.
5. Положення про Аппарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-рг.
6. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України". Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19.
7. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. К., 2017, 10 с. - Режим доступу: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29349.pdf.
8. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького

центру щодо державної служби. – Режим доступу: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf.
9. Проведення конкурсного відбору та зразки тестових завдань для вступу на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. Режим доступу: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України». Режим доступу: Режим доступу: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf.
11. Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm.
12. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: https://rada.gov.ua/en.
13. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques / G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum. 3ème éd. Paris: Dalloz, 2001. 287 p.
14. Raynaud P. Dictionnaire de philosophie politique / P. Raynaud, S. Rials. Paris: PUF, 1996. 395 p.
15. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended *Nauka I Studia*, Przemysl, 2014. № 10 (120). P. 94
16. Global Issues. Governance / United Nations. URL: https://www.un.org/en/globalissues/governance.
17. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management/ Council of Europe. Strasbourg. 397 p. – URL: https://wcd.coe.int

Shcherbak N. V. Developing the quality management system in the Verkhovna Rada of Ukraine apparatus in the framework of public administration modernization

The article provides a deep analysis of the issues related to the development and further implementation of the quality management system. It is justified that the new Association Agreement between Ukraine and the European Union, the new version of the Law "On Civil Service", the Strategy on Public Administration Reform in Ukraine, play the crucial role for further modernization of the public administration system. It is stressed that CAF model (Common Assesment Framework) is a well-known European tool recommended by the European institutions for further implementation in the public institutions of the EU member-States. At the same time, it is highlighted CAF advantages, i.e.: implementing in the State sector of the innovative principles of the quality management; conducting self-assessment in order to identify the existing problems as well as possible ways for further improvement; consolidation of the international benchmarking, collection and dissemination of the best practices in the field of quality management implementation. It is also highlighted nine key principles of the quality management system, i.e. leadership; strategy and planning; human resources; processes; results oriented at the citizens/ customers; results oriented at the staff members; results oriented at the society; results in the key spheres of the organization activity. The particular attention was paid to the analysis of the key principles of the quality management system that ensure increasing the effectiveness of the State bodies activity. On the basis of the conducted research, it is presented the proposals and the recommendations regarding introducing common approaches and criteria for the implementation of the quality management system in the Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat.

Key words: *quality management, system, standard, public administration, parliament, reform, Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus, tool, State body, effectiveness.*

Щербак Н. В. Развитие системы управления качеством в аппарате верховной рады Украины в контексте модернизации государственного управления

В статье исследовано актуальные вопросы разработки и внедрения системы управления качеством в условиях реформирования государственного управления. Аргументировано, что особенного значения эти вопросы приобретают приобретают в условиях подписания Соглашения об Ассоциации между Украиной и ЕС, внедрения новой редакции Закона Украины «О государственной службе», Стратегии реформирования государственного управления и т.д. Подчеркнуто, что модель CAF (общая схема оценки) – это самый известный европейский инструмент общего управления качеством, который рекомендован европейскими институциями для внедрения в органах государственной власти стран-членов Европейского Союза. Одновременно выделено следующие преи-

мущества модели CAF: внедрение в государственном секторе действенных и инновационных принципов управления качеством, проведение самооценки с целью четкой диагностики имеющихся проблем и согласование мер по исправлению, усиление бенчмаркинга между организациями государственного сектора, систематизация лучших практик непрерывного усовершенствования по всем направлениям деятельности органов государственной власти. Комплексно проанализировано данную систему оценки по девяти следующим критериям: лидерство; стратения и планирование; человеческие ресурсы; парнерство и ресурсы; процессы; результаты, ориентированные на общество; результаты в ключевых сферах деятельности. Отдельное внимание приделено анализу основных принципов системы управления качеством, которые обеспечивают повышение эфективности деятельности органов государственной власти. На основе проведенного исследования подготовлено практические рекомендации по усовершенствованию системы управления качеством в органах государственной власти, в первую очередь в Аппарате Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: *управление качеством, система, стандарт, государственное управление, парламент, реформа, Аппарат Верховной Рады Украины, инструмент, орган государственной власти, эффективность.*

УДК 351/354

І. С.о. Нуруллаєв
Суддя Харківського окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук

ІДЕНТИФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ЗВИЧАЮ ЯК ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА

У статті досліджено питання ідентифікації міжнародних звичаїв як джерел міжнародного кримінального права. Висвітлено питання форм закріплення доказів існування міжнародних звичаїв. Визнано, що необхідними елементами ідентифікації міжнародного звичаю є визнання його державами (opinio juris) та практика застосування. Opinio juris (opinio juris sive needs – переконання у праві чи необхідність) є основним суб'єктивним фактором участі держав у формуванні міжнародного звичаю, що проявляє вольову складову як на етапі утворення норми, так і в процесі її дотримання чи правозастосування в ході міжнародного співробітництва чи функціонування міжнародних судів, зокрема Міжнародного кримінального суду та міжнародних трибуналів. На сьогдні сформувалися дві теорії змісту opinio juris: теорія переконань (визнання державою обов'язковості норми як загальної цінності) та теорія прийняття (індивідуальної згоди держави). В такому разі opinio juris формує юридичний зміст відносин міжнародного співробітницва держав у боротьбі зі злочинністю, надаючи їм правового характер, а також обумовлює формування практики. З'ясовано, що склалися два основні способи формування міжнародно-правового звичаю як джерела міжнародного публічного (в тому числі і кримінального) права: 1) традиційний – пряма послідовнісь елементів правових звичаїв – спочатку формується практика держав чи міжнародного співробітництва, а пізніше opinio juris; 2) зі «зворотною» послідовністю – спочатку формується opinio juris, а пізніше практика. Відзначено, що міжнародний звичай розвиває змістовне наповнення міжнародного кримінального права і визнається в рішення міжнародних судів, інституцій міжнародних організації, в рішеннях міжнародних організацій в тому числі рекомендативного характеру. Навіть за умови їх кодифікації на рівні багатосторонніх міжнародних договорів, міжнародні звичаї заповнюють лакуни цих договорів, відіграючи компенсативну, доповнюючу роль, особливо коли йдеться про міжнародне судочинство, про злочини міжнародного характеру чи трандержавні злочини, елементи міжнародних злочинів, а також та виконання вироків.

Ключові слова: *міжнародний звичай; міжнародне кримінальне право; міжнародний злочин; міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю.*

Міжнародне кримінальне право базується передусім на міжнародних договорах, більшість з яких складають двосторонні, регіональні або універсальні угоди, що спрямовані на протидію злочинності, кримінальну відповідальність за міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру, про надання правової допомоги у кримінальних справах, видачу злочинців та міжнародне кримінальне судочинство. Незважаючи на відмінності в розумінні суті міжнародного звичаю, «практика» як його елемент визнається більшістю вчених в галузі міжнародного права. Тим не менш, міжнародний звичай є одним з основних джерел міжнародного права, і міжнародного кримінального права зокрема, а його роль в наш час, незважаючи на широке поширення міжнародних договорів, неухильно зростає.

Міжнародний звичай як складова загального міжнародного кримінального права постійно привертає до себе увагу дослідників міжнародного публічного права і викликає жваві дискусії щодо його ролі в міжнародно-правовому регулюванні міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю.

Серед дослідників міжнародного публічного права, які досліджували питання

© Нуруллаєв І. С.о., 2018

міжнародного звичаю належать передусім Д. Анцилотті, Б. В. Бабін, Я. Броунли, Г. Е Бувайлик, О. В. Буткевич, Х.Валдок, М. Гігінейшвілі, К.Дахлман, В.Д.Деган, А.Кассезе, Ф. Кіргіс І. І. Лукашук, А.Клафам, Дж.Крауфорд, Ж.А.Корома, Г. Д. Найко, А.С. Овчаренко, Н.В.Остроухов, Ю.С. Ромашев, Т.О.Стат, Ю.Тан, А.Н. Талалаев, В.Е.Теліпко, Ж. Тускоз, Б.Стерн, Н.А. Чернядьєва, М.Шау, О. Щачтер, Ю.В. Щокін та багато інших.

Особливо важливим є питання ідентифікації міжнародного звичаю як джерела правового регулювання міжнародного кримінального права як галузі міжнародного публічного права, що регулює міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю.

Міжнародно-правові звичаї є закріпленням міжнародно-правових зобов'язань, передусім, в усній формі. Вони утворюють, відповідно, так зване неписане право (*lex non scripta*) [3, с. 25]. З цього приводу Ю.В. Щокін зазначає, що "мається на увазі відсутність письмового документа, що встановлює конкретний зміст міжнародного звичаю, підготовленого й прийнятого державами після попередньо погодженої і пройденої ними формальної процедури, а не йдеться про писемні джерела, які поряд з іншими доказами можуть використовуватися для встановлення волі учасників міжнародного спілкування, що на сьогоднішній день загальновизнано і уявляється очевидним". [2, с. 30] Основна частина доказів існування міжнародних звичаїв – це різного роду документи, серед яких і міжнародні договори (як ті, що діють, так і ті, що втратили чинність).

Резолюції ГА ООН є допоміжними засобами визначення існування звичаєвих норм. На думку Я. Броунли, прийняття резолюції ГА ООН, є доказом узгодженої думки урядів: «резолюції такого роду створюють основу для прогресивного розвитку міжнародного права і для швидкої консолідації звичаєво-правових норм» [3, с. 39-40]. В доповіді Комісії з міжнародного права, присвяченій проекту висновків про виявлення міжнародного звичаєвого права (2016), визнано, що: 1) «резолюція, прийнята міжнародною організацією або на міжурядовій конференції, *сама по собі не може створювати норму міжнародного звичаєвого права*; 2) резолюція, прийнята міжнародною організацією або на міжурядовій конференції, може подавати докази для *встановлення існування і змісту норми міжнародного звичаєвого права* або сприяти її розвитку; 3) положення резолюції, прийнятої міжнародною організацією або на міжурядовій конференції, може відображати норму міжнародного звичаєвого права, якщо встановлено, що це *положення відповідає загальній практиці*, прийнятій в якості правової норми (opinio juris)» [3, с. 39-40].

Визнання міжнародного звичаю може відбуватися і шляхом їх застосування як джерела міжнародного права при вирішення спорів. Щоправда, якщо говорити про практику Міжнародного кримінального суду, то злочини розслідуються в ньому і засуджуються на підставі статей 6, 7, 8 Римського Статуту [4], в яких чітко вказано можливі склади, проте вони не передбачають окремі види та склади злочинів. А. Кассезе вважає усталеною міжнародно-правовою традицією, те, що судді міжнародних судів можуть виходити за рамки позитивних матеріальних норм, якщо того вимагає реалізація «Духу і цілей Статуту» [5, P. 945].

Однак, кожна держава має право заявити про невизнання тієї чи іншої нової норми звичаєвого права, після чого вона не буде мати для неї юридичної сили, однак невизнання державою норми звичаєвого права має бути: 1) чітко висловленим та недвозначним; 2) держава набуває статусу рішуче заперечуючої – такої, що не приймає норму у цілому. Отже діє правило «рішучого заперечуючого» (persistent objector). [5, с. 53].

Щокін Ю.В. міжнародно-правовий звичай вважає найбільш адекватною формою зовнішнього вираження (джерелом) норм загального міжнародного права (імперативних норм, зобов'язань *erga omnes*, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права), а його головні переваги перед міжнародним договором, на думку вченого, "по-перше, полягають у тому, що він є первинним засобом вираження тих універсальних морально-правових цінностей, які сформувалися на основі багатовікового історичного досвіду суспіль-

них відносин і, тим самим, надали йому властивостей, не залежних від політичної кон'юнктури; а, по-друге, визначаються специфікою встановлення звичаїв, за якої висновок про наявність норми робиться виходячи з комплексного аналізу різних джерел, що мають не тільки позитивно-правове походження (міжнародні договори, національне законодавство різних держав), але й зафіксовані в актах застосування позитивних норм (рішеннях міжнародних і національних судів, рішеннях міжнародних організацій, постановах урядів різних держав тощо), а також будь-яких інших засобах зовнішньої фіксації практики дійсних фактичних міжнародних правовідносин." [2, с. 220].

Як вказав Міжнародний суд ООН у справах про континентальний шельф Північного моря, про військові і воєнізовані дії і щодо Нікарагуа, міжнародний звичай складається з двох елементів: практики держав і суб'єктивного критерію opinio juris [7].

Класичним підходом до ідентифікації звичаїв є пошук достатніх доказів державної практики та opinio juris (двоелементний підхід). На відміну від практики, як зазначає Ю.В. Щокін, opinio juris – це нематеріальний (психологічний) елемент міжнародно-правового звичаю і "його специфіка полягає в тому, що він виражає суб'єктивне переконання в правомірності якої-небудь поведінки учасників міжнародних відносин", "характеризує ментальне ставлення суб'єктів міжнародного права до якого-небудь діяння (дії або бездіяльності), що має значення для правового регулювання міжнародних відносин" [2, с. 101-102].

Як зазначає М. Гінінейшвілі, "саме opinio juris відрізняє міжнародний звичай від звичаю – ситуації, коли держави здійснюють певні дії, особливо в частині церемоніалу або протоколу, в силу усталеної традиції, звички або зручності, але не в силу правового обов'язку" [8] і звертає увагу не те, що Камера попереднього провадження Надзвичайних палат в судах Камбоджі при аналізі питання про визнання співучасті у формі спільних злочинних дій третього типу (Joint criminal enterprise type 3) постановила: «Величезний обсяг практики держав зазвичай не тягне за собою презумпцію, що opinio juris існує; відповідні діяння не тільки повинні відображати усталену практику, але вони також повинні бути такими або здійснюватися таким чином, щоб це свідчило про переконаність в тому, що ця практика стала обов'язковою в результаті існування норми права, яка це вимагає» [9].

У п. 1 (b) ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН *opinio juris* закріплюється як *визнання* загальної практики у якості правової норми [9].

Юдан Тан зазначає, що класичний підхід до виявлення існування звичаєвого права полягає у пошуку достатніх доказів цих двох елементів, відомий як двоелементний підхід: практика держави та opinio juris (opinio juris sive needs – переконання у праві чи необхідність) використовуються здебільшого як замінники об'єктивного та суб'єктивного елемента відповідно [11], а також наводить значне коло вчених, які підтримали цей двоелементний підхід [12, p. 23–27; 13, p. 57–63; 14, p. 72–93; 15, p. 32].

Проте, серед міжнародних науковців не існує консенсусу щодо елементів opinio juris і з приводу цього склались дві теорії: 1) згідно з теорією переконань, opinio juris – це переконання держави, що розглянута практика є обов'язковою нормою міжнародного права [14 p. 75]; 2) згідно з теорією прийняття, opinio juris означає індивідуальну згоду держави, тобто держава визнає, що всі держави мають юридичне право діяти відповідно до практики. [16, p. 41; 15, p. 178; 17, p. 36]. В такому контексті *opinio juris* визначає суб'єктивні права і юридичні обов'язки сторін, тобто воно формує юридичний зміст міжнародних відносин, надаючи їм правового характеру – "саме по собі *opinio juris* без фактичного (матеріального) наповнення не може визначати міру можливої та/або належної поведінки суб'єктів міжнародного права і носить абстрактний характер" [2, с. 102].

Слід підтримати позицію Б. Стерн: «*Opinio juris*… являє собою домінуючу ідеологію міжнародного співтовариства, прийняту всіма, навіть якщо вона бажана для одних і лише терпима для інших. Імовірно, тільки в цьому сенсі вислів *opinio juris sive necessitates* знаходить своє повне значен-

ня. Виходячи зі своєї силової позиції в міжнародному співтоваристві, держави добровільно братимуть участь у формуванні міжнародного звичаю, або з почуття причетності до створення *права,* або з почуття підпорядкування *необхідності*, що виникатиме з волі тих держав, які вважають, що вони створюють право» [18, p. 108].

Цікавою є пропозиція К. Дальмана, який висуває слабку теорію прийняття, згідно з якою якщо велика кількість держав схвалила практику, то всі держави повинні бути пов'язані звичаєвим міжнародним правом [19, p. 336.], і на його думку, opinio juris функціонує як фільтр, що запобігає тому, щоб "небажана загальна практика стала звичаєвим правом". [19, p. 338–339.]. Тому Фредерік Кіргіс вважає, що еволюція звичаєвого міжнародного права повинна розглядатися в лінійних (ковзних) масштабах: один кінець – opinio juris, а інший кінець – практика держави [20, p. 146].

На сьогодні виокремлюють два основних елементи міжнародно-правового звичаю: власне *практику* та *opinio juris sive necessitatis* (переконаність у правомірності або необхідності) [2, с. 74]. Зокрема, І.І. Лукашук зазначає: «Що ж стосується формули Статуту Міжнародного суду, то в ній міжнародний звичай кваліфікується як доказ практики, визнаної правовою нормою. Виходить, що одна норма є доказом іншої норми. … Аналізуючи формулу Статуту Міжнародного суду, зазначають її нелогічність, яка полягає насамперед в тому, що перевернуто логічний зв'язок явищ, „оскільки саме загальна практика, прийнята як право, утворює свідчення звичаєвої норми"» [21, с. 218).

Зокрема, у п. 183 рішення у *справі про військову та напіввійськову діяльність і щодо Нікарагуа (Нікарагуа проти США, 1986 р.)* Суд зазначив: «Беручи до уваги цей висновок, наступне, що повинен зробити Суд, це розглянути питання про норми звичаєвого міжнародного права, які можуть бути застосовані до цього спору. Для цієї мети він має сфокусувати свою увагу на практиці та *opinio juris* держав» [22, p. 97].

Проте звичаєві норми можуть бути сформовані і в зворотньому порядку. Так, специфіка резолюцій ГА ООН в тому, що досить часто їх положення спрямовані на врегулювання принципово нових міжнародних відносин, яким не передувала соціальна і юридична практика, а закріплюють положення, розраховані на перспективне втілення в реальних (фактичних) правовідносинах [2, с. 295]. Така особливість резолюцій ГА ООН привела до припущення про новий шлях формування сучасних міжнародно-правових звичаїв: спочатку виникає суб'єктивний елемент – *opinio juris*, а потім на підтвердження нового правила формується практика.

У зв'язку з цим у п. 28 остаточної доповіді Комітету з формування звичаєвого (загального) міжнародного права, який був створений у рамках Асоціації міжнародного права закріплене ставлення до резолюцій Генеральної Асамблеї ООН: «… Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй можуть у деяких випадках становити доказ існування звичаєвого міжнародного права; надавати допомогу в кристалізації звичаєвого права, що зароджується; або робити внесок у формування нового звичаєвого права. Але як загальне правило… вони *ipso facto* не створюють нових норм звичаєвого права» [23 p. 55].

Такий стан справ викликав дискусії і Г.Є. Бувайлік зазначав: «Резолюції Генеральної Асамблеї, у яких містяться *нові принципи і норми міжнародного права*, не можуть розглядатися обов'язковими для держав – членів ООН. Вони отримуватимуть обов'язкову силу тільки в тому випадку, якщо будуть визнані ними відповідним чином» [24, с. 277–278.]. Ж.Тускоз також зазначає, що "ухвалення резолюції навіть одностайно або консенсусом, навіть якщо вона може встановлювати існування *opinio juris* (юридичної норми), звичайно недостатньо, щоб довести наявність загальної і постійної практики» [25, с. 271]. Тому, цінною є пропозиція висловлена Б. В. Бабіним щодо *теорії програмних норм міжнародного права*, який щодо міжнародно-правових звичаїв зазначає наступне: «Водночас тенденція уніфікації розмаїття сучасних міжнародно-правових феноменів регулятивного характеру (зокрема резолюцій, декларацій, програм) через визнання їх сили як міжнародно-правового звичаю, фактично позбавляє міжнародно-правовий звичай таких визначальних

рис, як неписаний і постійний характер, усталеність і традиційність» [26, с. 165].

Так, Г. Д. Найко пише: «Генеральна Асамблея іменує Деклараціями ті свої рішення, які ухвалюються після обговорення і прийняття нею ряду резолюцій з даного питання. Тим самим Декларації вже як би узагальнюють досвід цілої групи рішень Генеральної Асамблеї. Декларація – це, у першу чергу, резолюції Генеральної Асамблеї, які носять узагальнюючий характер» [27, с. 12], формуються «у держав переконання в необхідності правового закріплення відповідних принципів, колективно вироблених у рамках ООН», що найчастіше втілюються у форму міжнародно-правового звичаю [27, с. 12].

У цілому можна виділити два способи: із традиційною послідовністю елементів звичаїв (практика – *opinio juris*) та зі «зворотною» послідовністю (*opinio juris* – практика).

Важливу тенденцію відмітив Ю.Щокін, який наводить положення рішення Міжнародного суду ООН у справі *про право притулку*, в якому було зобов'язано уряд Колумбії «довести, що норма, до якої він звертається, є такою відповідно до постійної та одноманітної практики відповідних держав, і що ця практика є вираженням права однієї держави надавати притулок і відповідного обов'язку територіальної держави», а також вчений зазначає, що по суті, Міжнародний суд говорить про перевагу практики над *opinio juris*, тобто про перевагу об'єктивного елемента над суб'єктивним [2, с. 221]. Це важливе зауваження, оскільки в рішеннях зокрема, Міжнародних трибуналів щодо колишньої Югославії та Руанди), пов'язана з установленням *загальних* міжнародно-правових звичаїв, була спрямована в інше русло. У низці своїх рішень і консультативних висновків Міжнародний суд звертався до докладного аналізу *opinio juris* і, одночасно з цим, зневажав, а часом і зовсім ігнорував фактичну практику [2, с. 221].

Висновки. Необхідними елементами ідентифікації міжнародного звичаю є визнання його державами (opinio juris) та практика застосування. Opinio juris (opinio juris sive needs – переконання у праві чи необхідність) є основним суб'єктивним фактором участі держав у формуванні міжнародного звичаю, що проявляє вольову складову як на етапі утворення норми, так і в процесі її дотримання чи правозастосування в ході міжнародного співробітництва чи функціонування міжнародних судів, зокрема Міжнародного кримінального суду та міжнародних трибуналів. На сьогодні сформувалися дві теорії змісту opinio juris: теорія переконань (визнання державою обов'язковості норми як загальної цінності) та теорія прийняття (індивідуальної згоди держави). В такому разі *opinio juris* формує юридичний зміст відносин міжнародного співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю, надаючи їм правового характеру, а також обумовлює формування практики. Проте, за відсутності визнання міжнародного звичаю нормою, що викликає міжнародне зобов'язання, держава повинна прямо заперечити її прийняття. Проте практика формується незалежно і в окремих випадках саме вона і може викликати процес визнання її державами, тобто формування *opinio juris.* Таким чином склалися два основні способи формування міжнародно-правового звичаю як джерела міжнародного публічного (в тому числі і кримінального) права: 1) традиційний – пряма послідовність елементів правових звичаїв – спочатку формується практика держав чи міжнародного співробітництва, а пізніше *opinio juris*; 2) зі «зворотною» послідовністю – спочатку формується *opinio juris*, а пізніше практика. Саме міжнародний звичай розвиває змістовне наповнення міжнародного кримінального права і визнається як на рівні рішень міжнародних судів, інституцій міжнародних організації, так і одержує своє закріплення в рішеннях міжнародних організацій та ряді міжнародних документів рекомендаційного характеру, що часто має наслідком їх кодифікацію на рівні багатосторонніх міжнародних договорів, проте і за таких умов саме міжнародні звичаї заповнюють лакуни цих договорів, відіграючи компенсативну, доповнюючу роль, особливо коли йдеться про міжнародне судочинство, про злочини міжнародного характеру чи трансдержавні злочини, елементи міжнародних злочинів, а також виконання вироків.

Список використаної літератури:

1. Аречага Э.Х. де. Современное международное право: пер. с исп. / Э. Х. де Аречага. Москва : *Прогресс,* 1983. 480 с.
2. Щокін Ю.В. Міжнародно-правовий звичай: сучасні проблеми, теорія і практика. Дис. Д.ю.н. спеціальність: 12.00.11 – міжнародне право. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудорого, 2016. 422 с.
3. Броунли Я. Международное право: в 2-х кн. Москва : *Прогресс*, 1977. Кн. 1. 536 с.
4. Римський Статут Міжнародного кримінального суду 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
5. Cassese A. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. Journal of International Criminal Justice, Volume 4, Issue 5, November 2006, Pages 933–958. URL: https://doi.org/10.1093/jicj/mql074.
6. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / За заг. ред. Теліпко В.Е. Київ: *Центр учбової літератури*, 2010. 608 с.
7. Дело о военных и военизированных действиях в и против Никарагуа : решение Международного суда ООН от 27 июня 1986 г. С. 108-109. П. 207 ; Дело о континентальном шельфе Северного моря : решение Международного суда ООН от 20 февр. 1969 г. С. 39. П. 63
8. Гигинейшвили М.Т. Международный обычай как источник международного уголовного права. *Общество: политика, экономика, право*. 2017. Выпуск 6. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnyy-obychay-kak-istochnik-mezhdunarodnogo-ugolovnogo-prava/viewer
9. Формирование и доказательство существования международного обычного права [Электронный ресурс] : доклад М. Вуда для Комиссии международного права от 17 мая 2013 г. URL: http://legal.un.org/docs/in-dex.asp?symbol=A/CN.4/663&referer=http://legal.un.org/ilc/guide/1_13.shtml&Lang=R (дата обращения: 12.06.2017).
10. Статут Міжнародного Суду ООН 1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text
11. Tan, Yudan, 2018. The Identification of Customary Rules in International Criminal Law. *Utrecht Journal of International and European Law*, 34(2), pp.92–110. DOI: http://doi.org/10.5334/ujiel.434 URL: https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujiel.434/
12. James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edn, CUP 2012). Oxford University Press; 8th edition (November 25, 2012). 888 p.
13. Andrew Clapham, *Brierly's the Law of Nations* (7th edn, OUP 2012) Oxford University Press; 7th edition (November 15, 2012). 576 p.
14. Malcolm Shaw, *International Law* (6th edn, CUP 2008). P. 72–93. (n 57)
15. Oscar Schachter, 'International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law' (1982) M. *Nijhoff Publishers*, 1991. 431 p.
16. Humphrey Waldock. Edition/Format: Article : English. Publication: *Académie de droit international. Recueil des cours*, 1962-II, p. 1-251, T. 106 p.
17. Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1977. Vol. V. (Vol. 158 of the collection.) The Hague, Boston, London: *Martinus Nijhoff Publishers*, 1982. Pp. 392.
18. Stern B. Custom at the Heart of International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 2001. Vol. 11. No. 1. P. 89–108.
19. Christian Dahlman, 'The Function of *Opinio Juris* in Customary International Law' (2012) 81 Nordic Journal of International Law.
20. Frederic L. Kirgis. Custom on a Sliding Scale. 81 Am. J. Int'l L. 146 (1987). URL: scholarlycommons.law.wlu.edu/wlufac
21. Лукашук И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе. Москва : *Спарк,* 1997. 322 с.
22. Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment of 27 June 1986 // I.C.J. Reports, 1986. URL: https://www.refworld.org/cases,ICJ,4023a44d2.html
23. International Law Association – Committee on the Formation of Rules of Customary (General) International Law. Final Report of the Committee: Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law (2000). URL: http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/A709CDEB-92D6-4CFA-A61C4CA30217F376
24. Бувайлик Г. Е. Правовое регулирование международных экономических отношений. Киев : *Наук. думка*, 1977. 383 с.
25. Тускоз Ж. Міжнародне право: підруч. [пер. з фр.]. Київ : *АртЕк*, 1998. 416 с.

26. Бабін Б. В. Програмне регулювання у сучасному міжнародному праві : еволюція, форми та механізми реалізації : монографія. Одеса : *Фенікс*, 2012. 454 с.

27. Найко Г. Д. Обычные нормы международного права (Новые явления в развитии): автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид . наук. Москва, 1972. 18 с.

Nurullaiev I.S. Identification of the international custom as a source of international criminal law

The article analyzes the issue of identification of international customs as sources of international criminal law. The issue of forms of consolidating evidence of the existence of international customs is covered. It is recognized that the necessary elements for the identification of international custom are the recognition of its states (opinio juris) and the practice of application. Opinio juris (opinio juris sive needs) is the main subjective factor of state participation in the formation of international custom, which shows a volitional component both at the stage of norm formation and in the process of its observance or application in the course of international cooperation or functioning of international courts, in particular the International Criminal Court and international tribunals. Today we have been formed two theories of the content of opinio juris have: the theory of beliefs (recognition by the state of the norm as a general value) and the theory of acceptance (individual consent of the state). In this case, the opinio juris forms the legal content of the relations of international cooperation of states in the fight against crime, giving them a legal character, as well as determines the formation of practice. It was found that there are two main ways of forming international legal custom as a source of international public (including criminal) law: 1) traditional – a direct sequence of elements of legal customs – first formed the practice of states or international cooperation, and later opinio juris; 2) with the "reverse" sequence – first formed opinio juris, and later practice. It is noted that the international custom develops the content of international criminal law and is recognized in the decisions of international courts, institutions of international organizations, in the decisions of international organizations, including of a recommendatory nature. Even when codified at the level of multilateral international treaties, international customs fill the gaps of these treaties, playing a compensatory, complementary role, especially when it comes to international justice, crimes of international character or transnational crimes, elements of international crimes, and the execution of criminal sentences. responsibility.

Key words: *international custom; international criminal law; international crime; international cooperation in the fight against crime.*

УДК 342.9: 352 (477)

В. Ю. Оксінь
кандидат юридичних наук,
перший заступник директора
Науково-дослідного інституту публічного права
e-mail: 6222410@ukr.net
https://orcid.org/0000-0001-6080-7752

СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЛОГІКО-ЗМІСТОВЕ РОЗУМІННЯ

Актуальність дослідження зумовлена декількома причинами. Перш за все, автору це надасть логічності усьому перебігу його подальших наукових пошуків, забезпечить їх цілісність, а також розкриє більш ґрунтовне розуміння «вихідних даних» окремих явищ та процесів, що існують в межах предмету дослідження. По-друге, світовий перебіг розвитку теорії управлінських процесів свідчить про постійну її оптимізацію, без врахування змін якої неможливо буде в подальшому виокремити модель ефективного публічного адміністрування в Україні.

Окремі аспекти досліджуваної тематики досить широко розкриті як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, однак логіко-змістове розуміння сучасної парадигми публічного адміністрування досі не розкрито у вітчизняній науковій літературі до кінця.

Відзначено, що сьогодні досі ідеї Т. Куна сприймаються як вихідний пункт розуміння та основа для розширення логіко-змістового наповнення публічного адміністрування. Більшість вчених оперує концепціями та методологічними засадами, сформованими вказаним науковцем багато років тому.

На основі проведеного аналізу, сформовано висновок, що сучасною парадигмою є світоглядна система онтології, що слугує взірцем наукового мислення. Її зміна є логічним перебігом розвитку станів, які увесь час мають удосконалюватись. Управлінська парадигма є комплексним утворенням, що має рівні та елементи, розвиток яких прямо залежний від змін базових цінностей та переконань нинішнього покоління, репрезентуючи логіко-змістовним наповненням необхідність вибору оптимальних інструментальних наборів регулювання суспільними відносинами. У свою чергу, прийнято рішення вважати, що парадигма публічного адміністрування є правонаступником управлінської, її трансформацією під реалії сьогодення.

Ключові слова: *збалансований розвиток, парадигма, публічне адміністрування, управлінська парадигма.*

Постановка проблеми. Парадигма належить до тих спеціальних термінів, без яких сьогодні важко уявити будь-яку наукову публікацію. Сучасна наукова література рясніє різними формами цього терміна (парадигма, парадигматика, парадигмація, парадигматичний, парадигмоцентричний, парадигмальний тощо), які часто вживаються в різних смислах навіть у межах однієї наукової праці [1, с. 254]. Нами прийнято рішення проаналізувати сучасну парадигму публічного адміністрування з декількох причин. Перш за все, це надасть логічності усьому перебігу наших подальших наукових пошуків, забезпечить їх цілісність, а також розкриє більш ґрунтовне розуміння «вихідних даних» окремих явищ та процесів, що існують в межах предмету дослідження. По-друге, світовий перебіг розвитку теорії управлінських процесів свідчить про постійну її оптимізацію, без врахування змін якої неможливо буде в подальшому виокремити модель ефективного публічного адміністрування в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної тематики досить широко розкриті як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Зокрема до їх числа слід віднести таких вчених як: Н. Андрейчук, Ф. Бацевич, М. Говлет, В. Кравченко, С. Кримский,

© Оксінь В. Ю., 2018

Т. Кун, Ю. Левенець, А. Панарин, П. Петровський, М. Рамен, А. Фурман, К. Шумовська та багато інших.

Однак логіко-змістове розуміння сучасної парадигми публічного адміністрування досі не розкрито у вітчизняній науковій літературі до кінця.

Метою статті є розкриття логіко-змістового розуміння сучасної парадигми публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження Розпочнемо з того, що «парадигма», як термін за твердженнями П. Петровського [2], в теорії природничих наук набув вельми широкого використання завдяки акцентуванню уваги на таких важливих аспектах методології, як її підтвердження досвідом, концептуальна визначеність, логічна послідовність і визнання більшістю учасників певного процесу [3]. Таке розуміння дозволило поширити парадигму на соціальну і гуманітарну сфери пізнання. Для прикладу, поняття «парадигма» набуло сталого використання у філософії [4], політології [5; 6] та психології [7]. Воно застосовується для аналізу змін соціальних установок у маркетингу і менеджменті [8, с. 90] й окремо – у правових науках.

Уточнюючи питання логіко-змістового наповнення цього терміну, доречним буде зазначити, що у перекладі з давньогрецької слово «парадигма» означає «зразок». Відомо, що термін «парадигма» в методології науки вперше запропонував Г. Бергман, розуміючи під цим якісь загальні принципи та стандарти методологічного дослідження. Проте пріоритет у вживанні й поширенні цього терміна належить Т. Куну, північноамериканському науковцю (1922–1996) [9, с. 272], який визначив її як одне або кілька минулих наукових досягнень, які протягом деякого часу визнавалися науковою спільнотою як основа для розвитку її подальшої практичної діяльності [3]. Методологічний аналіз вищенаведеного визначення парадигми, поданого Т. Куном, надало підстави вітчизняному вченому А. Фурману сформулювати більш узагальнене розуміння предмета нашого теоретизування: парадигма – це панівна система ідей і теорій, норм, методів і критеріїв дослідницької діяльності, котра дозволяє вченим, а з їх допомогою та через інститути науки і культури всьому суспільству, отримати певне бачення світу і місця в ньому людини, уможливлює відносно успішне вирішення світоглядних і повсякденних суспільних завдань та проблем, слугує еталоном наукового мислення і пошукової діяльності [10, с. 73].

Примітним є те, що сьогодні досі ідеї Т. Куна сприймаються як вихідний пункт розуміння та основа для розширення логіко-змістового наповнення аналізованого терміну.

Як приклад, за твердженнями Н. Андрейчук [87] ідеї Т. Куна сьогодні все ще поширені, адже дають вказівки на те, що слід вивчати, які питання розглядати стосовно об’єкта вивчення, як ці питання мають бути структуровані, як слід інтерпретувати результати дослідження. Додаткова конкретизація поняття парадигми міститься в «дисциплінарній матриці», до структури якої входять: 1) символічні узагальнення, що становлять мову, яка характерна для конкретної наукової дисципліни; 2) метафізичні компоненти, що визначають найбільш фундаментальні теоретичні та методологічні принципи світорозуміння; 3) цінності, що задають ідеали й норми побудови та обґрунтування наукового знання [3].

Окрім того, вчена Н. Андрейчук [1] акцентує увагу, що у певні «революційні» періоди матриця може змінюватись у зв’язку з появою нових даних чи у відповідь на нагромадження аномалій, які не можна витлумачити в рамках чинної парадигми [1, с. 255]. Тобто визначальним моментом становлення нової парадигми є зіставлення двох парадигм між собою і природою. Таке зіставлення можливе лише за умови наявності нової парадигми, яка має здатність вирішувати проблеми, віднесені попередньою парадигмою до аномалій. Результатом зіставлення, як правило, буде організація нового наукового співтовариства, об’єднаного новою парадигмою. Тому парадигми порівнюються не як варіанти методології, а як різні світоглядні системи онтології [11, с. 79].

За твердженнями Т. Куна – «чим точніша і розвиненіша парадигма, тим вона

чуйніший індикатор у викритті аномалії, що тим самим призводить до зміни в парадигмі» [3]. Кожен підхід до вивчення має бути парадигмоцентричним, що «дає змогу внутрішньо структурувати дослідження у цій царині знань, визначити її ретроспективу та перспективу, а також закономірності поточного наукового розгортання [12, с. 25].

Таким чином, сутність наукової революції полягає у процесі зміни парадигм, пов'язаного із розривом кумулятивного накопичення знань, поступовості в динаміці розвитку науки. Ядро такої революції, у якій Т. Кун вбачає багато спільного із революцією соціальною, становить «відмова наукового співтовариства від тієї чиннішої освяченої віками наукової теорії на користь іншої теорії, несумісної з попередньою. Відтак мовиться про зсув у проблемах, що підлягають науковому вивченню, і у певному стандарті їх дослідження і розв'язання. У такий спосіб – з допомогою і через наукові революції – відбувається «трансформація світу, в якому проводиться наукова робота» [3]. Проте, як відзначає А. Фурман [10], інтелектуальна еліта ніколи не відмовляється від наукового надбання, а розмежовує все здобуте попередниками на чотири сегменти упредметнення [10, с 74]:

а) для історії науки – застарілі, раритетні, знайдені помилковими у результаті нових наукових відкриттів, теорії відкидаються, але становлять інтерес для істориків науки;

б) для нової парадигми – частина наукового надбання трансформується стосовно оновлених емпіричних, теоретичних, методологічних і світоглядних вимог;

в) для філософії науки – здебільшого незначна порція наукового спадку опрацьовується як форми, засоби та інструменти філософування і методологування;

г) для науки як для соціального інституту й як для однієї із сфер духовного виробництва та окультурення соціуму – досить великий корпус наукового знання, що становить осереддя спадкового генотипу науки в цілому чи окремих її галузей, передається наступним поколінням, утворюючи фундамент культурно-історично зумовленої наукової картини світу [10, с 74].

Відповідно значення парадигмальних знань про певне соціальне чи правове явище, без перебільшень є провідним у будь-якій дослідницькій діяльності, і в залежності від потреб науковця застосовується як підхід до розкриття аналізованої ним проблематики та пошуку оптимальної моделі трансформацій або ж як частина опису гносеологічної її складової. Як приклад, А. Панарин [13] вказує, що парадигма як загальне бачення, що поділяється членами певної спільноти на рівні «глибинної структури базових цінностей та переконань», визначає якість основних суспільних відносин, і їхня зміна приводить до суттєвих соціальних трансформацій [13, с. 209]. Проте П. Петровський відзначає, що парадигмальний підхід не став системною методологією дослідження суспільно-владних відносин, не набув належного застосування у практиці публічного адміністрування [2].

Натомість широко застосовним є підхід до аналізу становлення та розвитку загальних управлінських процесів – вивчення управлінських парадигм та їх впливу на розвиток суспільних, економічних та інших станів в країні.

За твердженнями К. Шумовської [11] парадигма управління є змінною системою і перебуває в постійному розвитку, подібно до інших систем. Виходячи з цього, К. Шумовська виділяє чотири типових етапи її формування:

– 1 етап – криза. Настає період, коли парадигма управління не відповідає вимогам сучасності, не реагує відповідно на потреби зовнішнього і внутрішнього середовища, не досягається поставлена ціль в управлінській діяльності. Відбувається поступове нагромадження аномалій в суспільстві;

– 2 етап – революція. Коли рівень аномалій продовжує накопичуватись, а парадигма управління сповна не виконує своїх функції, тоді відбувається її заміна, тобто революція;

– 3 етап – формування нової парадигми. На цьому етапі зароджується нова управлінська модель, яку підтримує більшість управлінців. Вона і забезпечує їх злагодженість, спрямованість і ефективність. Проте частина менеджерів все ж підтри-

мують попередню парадигму. І якщо члени такої групи менеджерів не перебудовуються, то вони приречені, скоріше всього, на відділення від колективу. А отже, зміни парадигми породжують переміщення управлінських кадрів;

– 4 етап – утвердження нової парадигми. На цьому етапі нова парадигма визнана і прийнята в управлінні. Відбувається закріплення її серед членів організації. Проходить процес її «повного визрівання». Тепер уже діє єдина парадигма і проходить гармонійний розвиток всіх організаційних процесів [11, с. 80].

Висновки. На основі всього вище зазначеного, логічним вбачається висновок, що сучасною парадигмою є світоглядна система онтології, що слугує взірцем наукового мислення. Її зміна є логічним перебігом розвитку станів, які увесь час мають удосконалюватись. Управлінська парадигма є комплексним утворенням, що має рівні та елементи, розвиток яких прямо залежний від змін базових цінностей та переконань нинішнього покоління, репрезентуючи логіко-змістовним наповненням необхідність вибору оптимальних інструментальних наборів регулювання суспільними відносинами. У свою чергу, доцільно вважати, що парадигма публічного адміністрування є правонаступником управлінської, її трансформацією під реалії сьогодення.

Список використаної літератури:

1. Андрейчук Н. Парадигма як термін. Вісник Національного університету „Львівська політехніка". Серія: Проблеми української термінології. Львів : Вид-во „Львівської політехніки". 2008. № 620. С. 254–257.
2. Петровський П. М. Парадигма як модель дослідження суспільно-владних відносин. Державне будівництво. 2008. № 2.
3. Кун Т. Структура научных революций; пер. с англ. И.З. Налетова. М.: Прогресс, 1975. 278 с.
4. Крымский С.Б. Научное знание и принципы его трансформации. К.: Наук. думка, 1974. 203 с.
5. Левенець Ю. Теоретико-методологічні засади української суспільно-політичної думки і проблеми становлення та розвитку. К.: Стилос, 2001. 585 с.
6. Говлет М., Рамен М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики; пер. з англ. О. Рябова. Львів: Кальварія, 2004. 264 с.
7. Слободчиков В.И., Исаев Е.И. Основы психологической антропологии. Психология человека: Введение в психологию субъективности. М.: Школа-Пресс,1995. 384 с.
8. Макиавелли, маркетинг и менеджмент. СПб.: Питер, 2004. 272 с.
9. Кравченко В.М. Проблема сутності парадигмального підходу до модернізації педагогічної освіти. Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах. 2013. №. 32 (85). С. 271-278.
10. Фурман А.В. Парадигма як предмет методологічної рефлексії. Психологія і суспільство. 2013. № 3 (53). С. 72-85.
11. Шумовська К. Е. Еволюція парадигми управління і соціальні зміни. Економіка та держава. 2012. № 1. С. 79-81.
12. Бацевич Ф. С. Філософія мови: Історія лінгвофілософських учень: Підручник. К.: ВЦ «Академія», 2008. 240 с.
13. Панарин А.С. Философия политики: Учеб. пособие. М.: Новая шк., 1996. 424 с.

Oksin V. Yu. MODERN PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION: LOGICAL AND CONTENT UNDERSTANDING

The relevance of the study is due to several reasons. First of all, it will give the author logic to the whole course of his further scientific research, ensure their integrity, as well as reveal a more thorough understanding of the "source data" of individual phenomena and processes that exist within the subject of study. Secondly, the global course of development of the theory of management processes testifies to its constant optimization, without taking into account changes of which it will be impossible to single out the model of effective public administration in Ukraine in the future.

Some aspects of the research topic are widely disclosed by both domestic and foreign scholars, but the logical and semantic understanding of the modern paradigm of public administration is still not disclosed in the domestic scientific literature to the end.

It is noted that today T. Kuhn's ideas are still perceived as a starting point for understanding and a basis for expanding the logical and semantic content of public administra-

tion. Most scientists operate with concepts and methodological principles formed by this scientist many years ago.

Based on the analysis, the conclusion is formed that the modern paradigm is a worldview system of ontology, which serves as a model of scientific thinking. Its change is a logical course of development of conditions that must be constantly improved. The management paradigm is a complex formation that has levels and elements, the development of which directly depends on changes in the basic values and beliefs of the current generation, representing the logical content of the need to choose the optimal instrumental sets of regulation of social relations. In turn, it was decided to believe that the paradigm of public administration is the successor of management, its transformation into the realities of today.

Key words: *balanced development, management paradigm, paradigm, public administration.*